



KOMISJA NADZORU FINANSOWEGO

Przewodniczący
Andrzej Jakubiak

Warszawa, dnia 12 października 2016 r.

DPP/WOP1/0911/1/17/16

Pan

Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Na podstawie art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 z późn. zm. - dalej: „uNIK”) przekazuję umotywowane zastrzeżenia do „Wystąpienia pokontrolnego” (sygn. KBF.411.001.01.2016; dalej: „Wystąpienie”), podpisanego w dniu 5 października 2016 r. przez Pana Prezesa, które wpłynęło do Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: „UKNF”) w dniu 6 października 2016 r., a dotyczyło kontroli I/16/001 – Sprawowanie przez Komisję Nadzoru Finansowego nadzoru nad Spółdzielczym Bankiem Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie (dalej: *SK Bank SBRzR w Wołominie*) w latach 2013-2015.

Analiza treści Wystąpienia, w szczególności „Opisu ustalonego stanu faktycznego” (s. 3 – 12), w tym „Ocen cząstkowych” (s. 10 i s. 12) oraz „Oceny ogólnej” (s. 2 – 3), pozwala na sformułowanie umotywowanych zastrzeżeń.

Po pierwsze, opis ustalonego przez kontrolerów stanu faktycznego nie odpowiada badanemu stanowi faktycznemu sprawy, w szczególności z uwagi na pominięcie w Wystąpieniu informacji o istotnych faktach, które to informacje zostały przekazane NIK w trakcie tej kontroli przez UKNF. Ich pominięcie doprowadziło do zniekształcenia rzeczywistego obrazu stanu faktycznego sprawy w sposób, który doprowadził kontrolerów do sformułowania ocen i wniosków nieznajdujących uzasadnienia w świetle całości uzyskanego w toku kontroli materiału dowodowego.

Po drugie, oceny i wnioskowanie kontrolerów NIK co do wpływu ustalonych faktów w zakresie działania Przewodniczącego KNF, KNF i UKNF w sprawie zostały dokonane bez uwzględnienia obowiązujących przepisów prawa powszechnie obowiązującego, które kształtują obowiązki KNF i UKNF, Narodowego Banku Polskiego i Ministra Finansów (Ministra właściwego do spraw finansów publicznych) w ramach powierzonych im zadań przypisanych instytucjom należącym do sieci bezpieczeństwa finansowego.

Odnosząc się do zarzutu spóźnionej reakcji KNF na dane płynące z analizy wyników finansowych należy podkreślić, że nie każda „negatywna zmiana określonego wskaźnika” zidentyfikowana w ramach czynności analitycznych może stanowić podstawę do niezwłocznego przeprowadzenia działań inspekcyjnych. NIK nie wziął pod uwagę, że wzrost poziomu depozytów w SK Banku związany był z angażowaniem ich w 2013 r. w znacznej części w bony pieniężne NBP o zerowej wadze ryzyka. Biorąc pod uwagę wielkość sprawozdawanego przez bank poziomu kredytów z utratą wartości i strukturę aktywów, nie było w ocenie KNF podstaw do odstąpienia w 2013 r. od przyjętych planów działalności inspekcyjnej. Formułując wnioski dotyczące możliwości wcześniejszego skierowania inspekcji do SK Banku, NIK nie uwzględnił też skali zadań KNF, wielkości ryzyka systemowego i priorytetów nadzorczych wynikających z działania w ramach europejskiego systemu nadzoru, w szczególności konieczności przeprowadzenia badania jakości aktywów według metodologii EBC, którym objęto ponad 70% aktywów polskiego sektora bankowego oraz faktu objęcia nadzorem KNF nowej grupy podmiotów, tj. spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

Nie zostały przez NIK wskazane inne środki nadzorcze podjęte przez KNF wobec banku, m.in. zalecenia, żądanie dodatkowych informacji celem oceny zidentyfikowanego ryzyka, zakaz reklamy produktów depozytowych, zakaz wypłaty dywidendy, działania w celu wykreślenia ze statutu zarejestrowanych przez sąd, bez wymaganej zgody KNF, zmian negatywnie wpływające na działalność banku, nałożenie obowiązku opracowania programu postępowania naprawczego, wszczęcie postępowania w przedmiocie wystąpienia do rady nadzorczej o odwołanie członków zarządu, wszczęcie postępowania, w przedmiocie ustanowienia zarządu komisarycznego i jego ustanowienie oraz doprowadzenie do ustalenia rzeczywistej sytuacji finansowej banku (zarząd komisaryczny zweryfikował dotychczas prezentowane wyceny, ustalił wpływ powiązań pomiędzy kredytobiorcami). Pominięto też składające się na system nadzoru nad bankami spółdzielczymi prawne obowiązki biegłych rewidentów, banku zrzeszającego i lustratorów z Krajowej Rady Spółdzielczej.

Odpowiadając na zarzut dotyczący niewystarczającego zakresu informacji przekazanych do NBP i Ministra Finansów należy stwierdzić, iż błędnie przypisano Przewodniczącemu KNF działania realizowane przez Komisję jako organ kolegialny. Pominięto fakt odbycia posiedzeń KNF oraz posiedzeń Komitetu Stabilności Finansowej, na których omawiana była sytuacja SK Banku. Nie odnotowano faktu posiadania przez członków KNF, w tym przedstawicieli NBP i MF, kompletu materiałów przegotowywanych na te posiedzenia. Tymczasem w okresie objętym kontrolą NIK informacje o sytuacji ekonomiczno-finansowej SK Banku były przekazywane członkom KNF i omawiane na Komisji dziewięciokrotnie. NIK pominął również fakt odbycia w dniu 19 sierpnia 2015 r. posiedzenia Komitetu Stabilności Finansowej, na którym dyskutowana była sprawa SK Banku oraz kwestia udzielenia bankowi kredytu refinansowego.

KNF w pismach z dnia 19 sierpnia 2015 r. przekazała NBP i MF najbardziej aktualne informacje na temat sytuacji SK Banku, jakimi wówczas dysponowała, odwołując się zwłaszcza do zweryfikowanego przez biegłego rewidenta sprawozdania finansowego banku za rok 2014, jak i dokumentów dostarczanych do przez bank zawierających dane dotyczące pozyskania nowych zabezpieczeń należności, i aktualnych wycen zabezpieczeń, a zatem danych dotyczących zdarzeń mających miejsce po dacie inspekcji kompleksowej, która została przeprowadzona według stanu na 30 czerwca 2014 r., tj. stanu sprzed ponad roku w stosunku do daty wystąpienia banku o kredyt refinansowy. NBP otrzymał też z KNF kopię protokołu z inspekcji kompleksowej przeprowadzonej według stanu na 30 czerwca 2014 r.

wraz z kopiami zaleceń i harmonogramu ich realizacji oraz kopię protokołu z inspekcji problemowej w zakresie przestrzegania obowiązków wynikających z przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Z dokumentów przekazanych przez SK Bank i opinii biegłego rewidenta nie wynikało, aby był on niewypłacalny, a to właśnie kwestia wypłacalności stanowiła przedmiot zapytań NBP i MF. Przedmiot i zakres informacji przekazanych do NBP i MF (w przypadku NBP w oparciu o protokoły z inspekcji i pełną sprawozdawczość SK Banku) został pozytywnie zweryfikowany przez obie instytucje, o czym świadczy brak wystąpień o uzupełnienie, bądź podanie dodatkowych danych dotyczących SK Banku przed podjęciem decyzji o udzieleniu pomocy. Należy pokreślić, że w czasie gdy NBP i MF rozpatrywały odpowiednio wniosek o kredyt refinansowy oraz o gwarancję dla tego kredytu, NBP i MF miały zapewniony pełny dostęp do ustanowionego przez KNF zarządu komisarycznego.

Ocena wiarygodności sprawozdań SK Banku jako niskiej możliwa była dopiero po dokonaniu przez zarząd komisaryczny kompleksowego przeglądu aktywów, w szczególności weryfikacji zabezpieczeń (głównie nieruchomości) stanowiących podstawę pomniejszeń tworzonych rezerw (które jest możliwe tylko poprzez badanie dokumentów i wizyty na miejscu mające na celu oględziny przedmiotu zabezpieczenia), a nie w dacie wydawania opinii KNF.

W związku z powyższym w ocenie KNF ustalenia kontroli wymienione w Wystąpieniu obciążone są **licznymi brakami formalnoprawnymi**. Należy zauważyć, że **przedmiotem kontroli – zgodnie z upoważnieniami do przeprowadzenia kontroli KBF 13/2016 i KBF 14/2016 - miało być sprawowanie przez Komisję Nadzoru Finansowego nadzoru nad Spółdzielczym Bankiem Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie w latach 2013-2015.**

Zakres przedmiotowy kontroli obejmował :

1. Działania nadzorcze w stosunku do Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa Wołominie, w tym nadzór analityczny i inspekcyjny.
2. Rzetelność opinii dla Ministra Finansów i Narodowego Banku Polskiego, związanej z udzieleniem wsparcia płynnościowego dla Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa Wołominie.

Na podstawie wystąpienia pokontrolnego stwierdzić należy, że:

1. Kontrola nie ustaliła stanu prawnego istotnego z punktu widzenia przedmiotu kontroli nie rozpoznając zakresu kompetencji Komisji Nadzoru Finansowego, Narodowego Banku Polskiego, Ministra Finansów w ramach zinstytucjonalizowanej ustawowo współpracy tych organów w ramach sieci bezpieczeństwa finansowego, w związku z funkcjonowaniem której dokonano ustaleń zawartych w Wystąpieniu. Z tego powodu wnioski kontrolerów odnośnie działań Komisji Nadzoru Finansowego i Przewodniczącego KNF (na czym skupili się kontrolujący) nie mają oparcia w przepisach obowiązującego prawa.
2. Nie ustalwszy zakresu kompetencji KNF, nie wzięwszy pod uwagę ustawowych regulacji ustanawiających system nadzoru NIK sformułował nieuzasadnione i błędne wnioski odnośnie działań i osób/podmiotów podejmujących te działania.
3. Kontrola skoncentrowała się na ocenie Przewodniczącego KNF tymczasem jej

przedmiotem miało być **sprawowanie nadzoru nad Spółdzielczym Bankiem Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie w latach 2013-2015 przez Komisję Nadzoru Finansowego.**

4. Kontrola NIK wbrew faktom wynikającym z materiału dowodowego (protokoły z posiedzeń KNF) przypisała Przewodniczącemu KNF działania realizowane przez Komisję *in gremio*.
5. Wbrew obowiązki ustalenia stanu faktycznego, który wynika z art. 28 uNIK nie wskazano w wystąpieniu pokontrolnym ani składu Komisji działającej w badanym okresie, ani jej ustawowych kompetencji, jak również istotnych działań nadzorczych, jakie Komisja podejmowała w przedmiotowym zakresie.
6. NIK nieprawidłowo rozpoznała cel działania KNF i środki nadzorcze, jakie mogą być przez nią zastosowane, jak również ustawowe przesłanki, jakie muszą być spełnione, aby Komisja mogła je zastosować.
7. Kontrolerzy uznali, że **UKNF działał zgodnie z przyjętą metodologią nadzorczą, a KNF podejmowała działania przewidziane ustawą Prawo bankowe,** mimo to stwierdzili, że działania nadzorcze podejmowane przez Komisję Nadzoru Finansowego i jej Urząd wobec Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie (dalej: SBRzR w Wołominie lub Bank) były nie w pełni rzetelne i nieskuteczne, bo nie zapobiegły upadłości banku.
Postawiony zarzut jest całkowicie nieuzasadniony i niespójny. Podkreślić należy, że będąc organem administracji publicznej KNF jest zobowiązana do działania w sposób zgodny z zasadą legalizmu, a więc na podstawie i w granicach prawa. KNF ma za zadanie m. in. zapewnić bezpieczeństwo środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych. Fakt zaistnienia upadłości banku, nie może być interpretowany jako brak realizacji przez KNF zadań określonych przepisami prawa. KNF wręcz jest jedynym właściwym organem, który jest władny i obowiązany wystąpić do sądu upadłościowego z wnioskiem o ogłoszenie upadłości w przypadku zaistnienia przesłanek takiego działania.
8. Pominęto fakt, iż zgodnie z art. 42 ustawy o Narodowym Banku Polski (Dz.U. z 2013 r. poz. 908 z późn. zm), udzielenie kredytu refinansowego **jest samodzielną suwerenną decyzją NBP**, do wydania której uzyskanie opinii jakiegokolwiek innego podmiotu – w tym KNF – nie jest potrzebne.
9. NIK w Wystąpieniu nie wskazał również podstaw prawnych, na mocy których opiera swoje oczekiwania odnośnie zasad ustalania zakresu informacji, jaki winien być zawarty w opiniach. Wyrażona przez KNF opinia odpowiadała zakresowi żądań zarówno MF jak i NBP. Wszelkie niezbędne informacje stanowiące dopełnienie tych opinii zostały udostępnione tym instytucjom przez KNF, co każdej z tych instytucji w tym samej KNF pozwoliło na sformułowanie własnych wniosków na podstawie tożsamyh danych i informacji.
10. Wreszcie kontrolerzy pominęli brzmienie art. 15 ust. 1. ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym. Konsekwencje tego błędu zostaną omówione w dalszej części niniejszego pisma.

Zastrzeżenia do ustaleń NIK w zakresie działań nadzorczych podejmowanych wobec

SK Banku przez KNF

W Wystąpieniu NIK:

1. Nie ustalono okoliczności faktycznych związanych z przyjęciem treści opinii, na zwołanym specjalnie w tym celu posiedzeniu Komisji Nadzoru Finansowego w dniu 19 sierpnia 2015 r. W związku z tym brakiem formułowanie wobec Przewodniczącego KNF zarzutu niedołożenia należytej staranności **jest nieuprawnione i pozbawione podstaw.**
2. Pominięto fakt, że podstawą udzielenia kredytu refinansowego jest decyzja Narodowego Banku Polskiego, który w ramach swoich kompetencji dokonuje samodzielnej i suwerennej oceny możliwości udzielenia takiego kredytu i nie jest związany treścią jakichkolwiek opinii wydawanych przez podmioty bądź instytucje trzecie, i że tylko on jest uprawniony w zakresie dokonania ustaleń niezbędnych dla udzielenia kredytu refinansowego, przy mających zastosowanie do udzielenia tego kredytu przepisów prawa bankowego.
3. Pominięto fakt, że skoro NBP nie zwracał się o uzupełnienie informacji zawartych w opinii i skoro decyzję o udzieleniu kredytu podjął, wniosek o tym, że posiadane przez NBP informacje, w tym uzyskane od Komisji Nadzoru Finansowego, były niewystarczające jest nieuprawniony.
4. Nie uwzględniono faktu bieżącej współpracy i wymiany informacji pomiędzy instytucjami sieci bezpieczeństwa finansowego wchodzącymi w skład Komisji Nadzoru Finansowego i Komitetu Stabilności Finansowej.
5. Z niezrozumiałych powodów pominięto fakt odbycia licznych posiedzeń Komisji Nadzoru Finansowego oraz posiedzeń Komitetu Stabilności Finansowej, na których omawiana była sytuacja SBRzR w Wołominie.
6. Nie odnotowano, wynikającego z przekazanych do kontrolerów NIK dowodów, faktu posiadania przez członków Komisji Nadzoru Finansowego – wśród których byli przedstawiciele NBP i Ministra Finansów - kompletu materiałów przegotowywanych na te posiedzenia. W szczególności pominięto wskazany NIK fakt odbycia się w dniu 19 sierpnia 2015 r. posiedzenia Komitetu Stabilności Finansowej, na którym dyskutowana była sprawa sytuacji SBRzR w Wołominie oraz kwestia udzielenia bankowi wsparcia w związku z wnioskiem Banku o udzielenie kredytu refinansowego.
7. W Wystąpieniu NIK skoncentrowano się głównie na zadaniach związanych z wykorzystaniem narzędzi analitycznych. W związku z takim niezrozumiałym w świetle tematu kontroli NIK zawężeniem jej zakresu ustalenia NIK dotyczące działań nadzorczych w stosunku do SBRzR w Wołominie skoncentrowały się **tylko na niektórych aspektach działań nadzorczych.** W części dotyczącej działalności analitycznej ustalenia ograniczyły się do kwestii związanych ze stosowaniem narzędzi analitycznych (CAEL, KOBRA, BION) pomimo, że przedmiotem kontroli miała być kwestia sprawowania nadzoru (a zatem całokształt działań KNF) wobec SBRzR w Wołominie. Tym samym pominięto inne działania nadzorcze w stosunku do Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie, wynikające z nadzoru analitycznego i inspekcyjnego. Ponadto nie zostały wskazane w Wystąpieniu zastosowane przez KNF środki nadzorcze zmierzające do poprawy jakości zarządzania i zwiększenia bezpieczeństwa działania Banku. Wymienić tu można m.in.:

- zalecenia pokontrolne (art. 138 ustawy Prawo bankowe),
- żądanie dodatkowych informacji celem oceny zidentyfikowanego ryzyka,
- zakaz reklamy produktów depozytowych,
- zakaz wypłaty dywidendy,
- działania w celu wykreślenia ze statutu zarejestrowanych przez sąd, bez wymaganej zgody KNF, zmian negatywnie wpływające na działalność Banku,
- nałożenie obowiązku opracowania programu postępowania naprawczego,
- wszczęcie postępowania w przedmiocie wystąpienia do rady nadzorczej o odwołanie członków zarządu,
- wszczęcie postępowania w przedmiocie ustanowienia zarządu komisarycznego i jego ustanowienie.

Wszystkie ww. przewidziane ustawą środki oddziaływania składają się na system działań nadzorczych, przewidzianych w ustawie Prawo bankowe.

8. Ustalenia NIK, w zakresie działań KNF w stosunku do SBRzR w Wołominie, nie uwzględniają też całokształtu regulacji składających się na system nadzoru. W ustaleniach nie uwzględnia się, że na system ten składają się działania innych niż KNF podmiotów, których obowiązki informacyjne i sygnalizacyjne wobec Komisji zostały przewidziane w ustawie Prawo bankowe i innych ustawach w celu dostarczenia informacji na temat sytuacji banków. Zauważyć należy, że przewidziane przez ustawodawcę rozwiązania systemowe mogą być w pełni skuteczne jedynie wówczas, gdy wszystkie elementy działają w sposób przewidziany prawem.

W szczególności na system ten składają się:

- Obowiązki zarządów banków, w tym zwłaszcza obowiązki w zakresie rzetelnego i jasnego przedstawiania sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego w sporządzanych sprawozdaniach finansowych.
- Obowiązki rad nadzorczych, które sprawują nadzór właścicielski nad działalnością zarządów.
- Obowiązki spoczywające na lustratorach dokonujących obowiązkowych lustracji działalności spółdzielni. Zgodnie z art. 91 § 1 ustawy Prawo spółdzielcze (obecnie Dz.U. z 2016 r. poz. 21 z późn. zm) każda spółdzielnia obowiązana jest przynajmniej raz na trzy lata, a w okresie pozostawania w stanie likwidacji corocznie, poddać się lustracyjnemu badaniu legalności, gospodarności i rzetelności całości jej działania. Zgodnie z § 2 art. 92 tej ustawy celem lustracji jest:
 - 1) sprawdzenie przestrzegania przez spółdzielnię przepisów prawa i postanowień statutu;
 - 2) zbadanie przestrzegania przez spółdzielnię prowadzenia przez nią działalności w interesie ogółu członków;
 - 3) kontrola gospodarności, celowości i rzetelności realizacji przez spółdzielnię jej celów ekonomicznych, socjalnych oraz kulturalnych;

- 4) wskazywanie członkom na nieprawidłowości w działalności organów spółdzielni;
- 5) udzielanie organizacyjnej i instruktażowej pomocy w usuwaniu stwierdzonych nieprawidłowości oraz w usprawnieniu działalności spółdzielni.

Badanie lustracyjne w Banku zostało przeprowadzone w dniach od 17 września do 30 października 2012r. za okres 01.07.2009 r. – 30.06.2012 r. przez Lustratorów z Krajowej Rady Spółdzielczej.

- **Obowiązki biegłych w zakresie badania sporządzanych przez banki sprawozdań finansowych celem potwierdzenia ich rzetelności i przejrzystości, a także obowiązki informacyjne wobec KNF, przewidziane w art. 134 i 136 ustawy Prawo bankowe.** Zgodnie z art. 134 ust. 1 ww. ustawy badanie sprawozdań finansowych banku, a także oddziału banku zagranicznego, może być zlecone tylko biegłym rewidentom, którzy spełniają wymogi określone w ustawie z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (Dz. U. Nr 77, poz. 649, ze zm.). Zgodnie z art. 136 ust. 1 ustawy Prawo bankowe biegły rewident przeprowadzający badanie sprawozdań finansowych banku oraz badanie, o którym mowa w art. 134 i art. 135, jest obowiązany niezwłocznie powiadomić Komisję Nadzoru Finansowego oraz radę nadzorczą i zarząd banku o ujawnionych faktach wskazujących na:
 - 1) popełnienie przestępstwa;
 - 2) naruszenie przepisów regulujących działalność banku;
 - 3) naruszenie zasad dobrej praktyki bankowej lub inne zagrożenie interesów klientów banku;
 - 4) istnienie przesłanek do wyrażenia opinii z zastrzeżeniami do sprawozdania finansowego banku, wyrażenia opinii negatywnej lub odmowy wyrażenia opinii.
- **Obowiązki banków zraszających** wynikające z ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających – w brzmieniu obowiązującym w okresie objętym kontrolą NIK – jak obowiązki kontrolne banków zrzeszających przewidziane w art. 16 ust. 5 i 6 tej ustawy. Zgodnie z tymi przepisami bank zrzeszający:
 - kontroluje zgodność działalności zrzeszonych banków spółdzielczych z postanowieniami umowy zrzeszenia, przepisami prawa i statutami;
 - w uzasadnionych przypadkach występuje do Komisji Nadzoru Finansowego o zastosowanie środków przewidzianych w art. 138 ustawy - Prawo bankowe.

Pominięcie powyższych obowiązków budujących system działań nadzorczych, w toku ustalania stanu faktycznego w zakresie przedmiotu kontroli NIK, powoduje, że przedstawiony w wystąpieniu pokontrolnym obraz jest niekompletny i nie uwzględnia wszystkich istotnych okoliczności i prowadzi do błędnych wniosków.

9. Powołując się na niezapobieżenie upadłości NIK - wskazując na sytuację SBRzR - nie zidentyfikowała przyczyn, jakie spowodowały ustalenie, w listopadzie 2015 r., stanu uzasadniającego wystąpienie KNF z wnioskiem o ogłoszenie upadłości. Z tego powodu sformułowane przez NIK wnioski są całkowicie błędne. Ustalenia dotyczące stanu faktycznego zostały zawężone, a ustalenia dotyczące stanu prawnego całkowicie pominięte. Stan niewypłacalności banku został bowiem wywołany działaniami, co do których zarówno KNF jak i Zarząd Komisaryczny złożyły do prokuratury zawiadomienie

o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

10. W wystąpieniu pokontrolnym stwierdza się, że *„Zdaniem NIK, działania nadzorcze podejmowane przez Komisję Nadzoru Finansowego i jej Urząd wobec Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie (dalej: SBRzR w Wołominie lub Bank) były nie w pełni rzetelne, a także nieskuteczne w zakresie realizacji celu nadzoru bankowego, określonego w art. 133 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa środków gromadzonych na rachunkach bankowych.”*

Stwierdzenie to nie znajduje uzasadnienia w materiale dowodowym zarówno w zakresie ustaleń faktycznych, jak i przepisach stanowiących podstawę działania nadzoru. Zwłaszcza gdy w dalszej części wystąpienia **znajduje się stwierdzenie, że „UKNF działał zgodnie z przyjętą metodologią nadzorczą, a KNF podejmowała działania przewidziane ustawą Prawo bankowe”**.

Wystąpienie w tym zakresie pomija fakt, iż **będąc organem administracji publicznej KNF działa na podstawie i w granicach prawa. KNF może stosować jedynie te środki nadzorcze, które są adekwatne do sytuacji ekonomiczno-finansowej nadzorowanego podmiotu i do posiadanej przez KNF wiedzy o tym podmiocie. Stąd też skuteczność podejmowanych przez KNF środków nadzorczych, szczególnie tych, które w sposób nie władczy ingerują w działalność nadzorowanego podmiotu zależy w największej mierze, w przypadku zastosowania takich środków, od postawy nadzorowanego podmiotu.**

Formułując zarzuty dotyczące nie w pełni rzetelnego i nieskutecznego działania pomija się treść przepisów regulujących działanie KNF i UKNF jako jej organu pomocniczego. **Skoro - jak to wynika z uzasadnienia oceny ogólnej - UKNF działał zgodnie z przyjętą metodologią nadzorczą, a KNF podejmowała działania przewidziane ustawą Prawo bankowe i mogła stosować tylko adekwatne środki nadzorcze, nie było podstaw do formułowania takiej oceny działania KNF i UKNF. KNF nie może zastosować środków nadzorczych, niosących dalej idące dla nadzorowanego podmiotu konsekwencje, przy zachowaniu wymaganych przepisami ustawy prawo bankowe sekwencyjności działań nadzorczych (np. zalecenie – upomnienie - sankcja), jeżeli nie wynika to wyraźnie z posiadanych informacji nadzorczych. Takie działanie naraziłoby organ i jego członków na zarzut nadużycia prawa.**

11. W wystąpieniu NIK stwierdza się, że: *„Reakcja UKNF na dane o sytuacji Banku oraz ryzyka dla jego stabilności była spóźniona, co wpłynęło na wysokość strat deponentów i innych wierzycieli Banku, którzy nie odzyskują środków z masy upadłości Banku.”*

Ze stwierdzeniem tym nie można się zgodzić. Reakcja na dane nie była spóźniona, a wnioski NIK w tym zakresie opierają się na analizie opartej na jedynie kilku wybranych wskaźnikach charakteryzujących czynniki ryzyka występującego w banku, bez uwzględnienia wszystkich, jakie należy wziąć pod uwagę dokonując kompleksowej oceny nadzorczej.

Należy ponownie przy tym zauważyć, że **NIK nie ustalił i nie odnosi się do przyczyn upadłości Banku**, brak jest zatem podstaw do twierdzeń o wpływie sposobu działania UKNF na wysokość strat. NIK nie dokonał przy tym analizy dostępnych instrumentów nadzorczych pozostających w gestii KNF, przesłanek ich zastosowania i potencjalnego

wpływu ich zastosowania.

W ocenie KNF wypowiedziane się przez NIK co do możliwości zaspokojenia się z masy upadłości jest nieuprawnione, gdyż kwestia ta nie była przedmiotem badania.

Co do reakcji KNF, po zidentyfikowaniu nadmiernego ryzyka w działalności SBRzR w Wołominie, podkreślić należy, że KNF zastosowała wobec banku wszelkie dopuszczone prawem środki stosując odpowiednią ich gradację:

- 1) Żądała dodatkowych informacji, w tym odnośnie strategii rozwoju, celem oceny zidentyfikowanego ryzyka.
- 2) Wydała zalecenia zaprzestania reklamy produktów depozytowych.
- 3) Wydała zakaz wypłaty dywidendy mimo wysokiego przyrostu kapitału.
- 4) Skutecznie doprowadziła do wykreślenia ze statutu zarejestrowane przez sąd, bez wymaganej zgody KNF, zmiany negatywnie wpływające na działalność Banku.
- 5) Przeprowadziła 2 kontrole:
 - a. jedna kompleksowa, po której udzieliła upomnienia i wydała szczegółowe zalecenia,
 - b. druga w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.
- 6) W związku ze stwierdzoną po inspekcji kompleksowej stratą zobowiązała Bank do opracowania programu postępowania naprawczego.
- 7) Wszczęła, w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, postępowanie w przedmiocie wystąpienia do rady nadzorczej o odwołanie członków zarządu (decyzja co do ewentualnego odwołania członków zarządu należy wyłącznie do rady nadzorczej).
- 8) W związku z niewłaściwą realizacją zaleceń nadzorczych i brakiem identyfikacji głównych rodzajów ryzyka w prowadzonej działalności SBRzR w Wołominie KNF wszczęła postępowanie, w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego, w przedmiocie ustanowienia zarządu komisarycznego i zarząd taki ustanowiła.
- 9) Doprowadziła do ustalenia rzeczywistej sytuacji finansowej SBRzR w Wołominie – zarząd komisaryczny zweryfikował dotychczas prezentowane wyceny, ustalił wpływ powiązań pomiędzy kredytobiorcami Banku.

Dokonanie kompleksowej weryfikacji zabezpieczeń (głównie nieruchomości) stanowiących podstawę pomniejszych tworzonych rezerw jest możliwe tylko poprzez badanie dokumentów i wizyty na miejscu mające na celu oględziny przedmiotu zabezpieczenia. Podobnie jest w zakresie badania powiązań kapitałowych i osobowych dla określenia grup powiązanych wspólnym ryzykiem gospodarczym. Dopiero więc działania zarządu komisarycznego pozwoliły ustalić, że, o ile poprzedni zarząd wykazywał zysk ponad 9 mln zł, zweryfikowane przez biegłego rewidenta sprawozdanie na dzień ustanowienia zarządu komisarycznego wykazało stratę 1.594 mln zł powstałą głównie w związku z koniecznością utworzenia rezerw na kredyty i właściwą wyceną przyjętych zabezpieczeń.
- 10) KNF złożyła do prokuratury, w związku z ustaleniami inspekcji kompleksowej, zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa przez zarząd Banku. Zawiadomienie w tej kwestii złożył również zarząd komisaryczny.
- 11) W dniu 29.06.2016 r. 2016r. KNF złożyła do sądu rejestrowego wniosek o wszczęciu postępowania w sprawie wykreślenia znajdujących się w Rejestrze danych niedopuszczalnych ze względu na obowiązujące przepisy prawa. Wniosek

ten został złożony z uwagi na postanowienie Sądu Rejonowego dla Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 30 czerwca 2011 r. dotyczące zmiany statutu Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa. Zmiany te dotyczyły funduszy własnych (konstrukcja „wpisowego od kredytów”) oraz zasad gospodarki finansowej. Zmiany w statucie Banku zostały przedwcześnie zarejestrowane, bez wymaganego przepisami prawa zezwolenia KNF.

- 12) KNF wystąpiła do właściwego ministra z wnioskiem o weryfikację kwalifikacji rzeczoznawców majątkowych dokonujących budzących wątpliwości wycen przedmiotów zabezpieczeń. . Na 6 zawiadomień skierowanych przez KNF w 3 przypadkach zawieszono uprawnienia rzeczoznawców na rok, a w 2 przypadkach pozbawiono ich uprawnień (w jednym przypadku sprawa jest w toku).
- 13) KNF wystąpiła do Ministra Finansów o zmianę przepisów w zakresie tworzenia rezerw postulując ograniczenie możliwości pomniejszania podstawy rezerw o wartość budzących wątpliwości wycen oraz wskazała na potrzebę zwiększenia uprawnień KNF w zakresie możliwości zlecenia ponownych wycen nieruchomości, podobnie jak ma to miejsce przy badaniach sprawozdań finansowych przez biegłych rewidentów.
- 14) KNF wystąpiła do Ministra Finansów o podjęcie negocjacji z Komisją Europejską w sprawie warunków pomocy publicznej na restrukturyzację banków spółdzielczych.
- 15) KNF postulowała w procesie legislacyjnym zmiany przepisów prawa bankowego, w celu:
 - a. zwiększenia niezależności organów statutowych banków,
 - b. wyeliminowania konfliktów interesów w organach zarządzających banków spółdzielczych,
 - c. zwiększenia skuteczności środków nadzorczych, m.in. poprzez:
 - i. postulat rezygnacji z upomnienia jako warunku zastosowania sankcji nadzorczych,
 - ii. możliwość bezpośredniego odwoływania członków zarządu,
 - iii. wprowadzenie kadencyjności zarządów.

12. *Za nieuzasadniony uznać należy również wniosek, iż: „ Jednak działania inspekcyjne były spóźnione. Pierwsza od 2010 r. inspekcja kompleksowa w Banku została przeprowadzona dopiero we wrześniu 2014 r. Doprowadziła ona do ujawnienia licznych nieprawidłowości w działaniu SBRzR w Wołominie. Aby zapobiec upadłości Banku musiałyby one zostać wykryte znacznie wcześniej”.*

Formułując wnioski dotyczące możliwości wcześniejszego skierowania inspekcji do SBRzR w Wołominie w Wystąpieniu NIK nie uwzględniono w trakcie ustalania okoliczności faktycznych takich kwestii jak: skala zadań, wielkość ryzyka systemowego, priorytety nadzorcze wynikające z faktu działania w ramach europejskiego systemu nadzoru. Kwestie te nie były przedmiotem ustaleń i zapytań NIK, stąd zaprezentowane w wystąpieniu pokontrolnym informacje dotyczące stanu faktycznego są niekompletne.

Należy także zauważyć, o czym informowani byli kontrolerzy NIK, że dokonywana w toku sprawowanego nadzoru analiza sytuacji ekonomiczno-finansowej banków nie sprowadza się do oceny pojedynczych parametrów mierzonych jednym czy kilkoma wskaźnikami. W piśmie UKNF z dnia 28 lipca 2016 r. NIK był informowany o tym, że nie jest możliwe

dokonanie obiektywnej analizy sytuacji banku i oceny jego ryzyka biorąc pod uwagę jedną wartość bez powiązania jej z innymi danymi.

Niemożliwe jest również dokonanie oceny banku bez zastosowania szerszego spojrzenia na jego działalność, w tym przez pryzmat wzajemnych relacji i powiązań pomiędzy pozostałymi obszarami ryzyka identyfikowanymi w jego działalności. Zastosowanie uproszczonego podejścia sprowadzającego się do obserwacji jednej tylko danej może, w ocenie UKNF, wprowadzać w błąd i prowadzić do nieuzasadnionych wniosków.

W tym kontekście należy wskazać, że Bank pomiędzy końcem 2012 a wrześniem 2013 r. aż o 1317,2% zwiększył kwotę środków na rachunkach bieżących, o 75,2% kwotę lokat w banku zrzeczającym i aż o 8084,9% kwotę instrumentów dłużnych i kapitałowych (z czego blisko 100% stanowiły bezpieczne papiery emitowane przez NBP i Skarb Państwa). Tym samym Bank znacznie poprawił swoją pozycję płynnościową, która w przeszłości stanowiła problem w prowadzonej działalności.

Wzrost sumy bilansowej wynikał głównie ze wzrostu poziomu depozytów terminowych, które Bank angażował w znacznej części w instrumenty dłużne emitowane przez NBP (bony pieniężne) o zerowej wadze ryzyka. Na koniec września 2013 r. instrumenty dłużne NBP i rządowe wzrosły o ok. 550 mln zł w porównaniu z końcem 2012 r., kiedy Bank nie posiadał tego typu papierów. Do końca 2013 r. poziom bezpiecznych instrumentów o zerowej wadze ryzyka w banku wzrósł do kwoty blisko 800 mln zł. Wpłynęło to na wzrost aktywów bezpiecznych i płynnych w całej strukturze bilansu i tym samym obniżenie w sumie bilansowej udziału aktywów obciążonych wysokim ryzykiem.

Portfel kredytowy, stanowiący główne źródło ryzyka w prowadzonej działalności, spadł do poziomu 51,96% aktywów na koniec września 2013 r. (z poziomu 69,62% na koniec 2012 r.). Na koniec września 2013 r. udział portfela kredytowego zagrożonego w aktywach wyniósł 3,59% (w grupie rówieśniczej wskaźnik wynosił 4,91%), natomiast w portfelu kredytowym udział ten wynosił 8,32% (w grupie rówieśniczej wyniósł 9,1%). Według stanu na dzień 31.12.2013 r. udział portfela kredytowego zagrożonego w portfelu kredytowym obniżył się do poziomu 6,97% (średnia w grupie rówieśniczej kształtowała się na poziomie 9,52%).

Istotna w dokonanej ocenie Banku była też sytuacja w obszarze adekwatności kapitałowej. Fundusze własne służą do pokrycia ewentualnych strat Banku. Między końcem 2012 r. a wrześniem 2013 r. fundusze własne Banku wzrosły o 60,5%. Portfel B z utratą wartości (Bank, wśród instrumentów wchodzących w skład portfela B, identyfikował utratę wartości jedynie w odniesieniu do portfela kredytowego) według stanu na koniec września 2013 r. stanowił 55,29% kapitału Tier 1. W związku z tym, na podstawie sprawozdawczości, należało uznać, że zabezpieczenie kapitałowe ryzyka kredytowego było adekwatne.

Uwzględniając powyższe należy zauważyć, że nie każda negatywna zmiana określonego wskaźnika zidentyfikowana w ramach czynności analitycznych powinna stanowić podstawę do niezwłocznego przeprowadzenia działań inspekcyjnych. Sam wzrost kredytów pod obserwacją na przykład (przy ich niskim wolumenie) nie może stanowić wystarczającej przesłanki do natychmiastowego podjęcia działań inspekcyjnych. Dopiero zestaw kilku elementów, wskazujących na rosnący poziom ryzyka działalności danego banku, uzasadnia kierowanie inspekcji do danego podmiotu. W 2013 r. biorąc pod uwagę wzrost skali działania, ale też wielkość sprawozdawanego poziomu kredytów z utratą wartości, strukturę aktywów, w ramach której identyfikowano znaczący udział aktywów z zerową wagą ryzyka, nie stwierdzono konieczności odstąpienia od przyjętych planów działalności inspekcyjnej w celu oceny działalności SBRZR.

Również NIK w Wystąpieniu wskazuje, że sygnały płynące z raportu wskaźników RWEF, który powinien być wykorzystywany jako narzędzie wczesnego ostrzegania, na 30 września 2013 r. powinny jedynie stanowić przesłankę do dyskusji o przeprowadzeniu inspekcji w

Banku, tym samym sugerując, że nie może być w tym przypadku mowy o automatyzmie. Uwzględniając powyższe, brak jest podstaw do stawiania tezy o spóźnionych działaniach nadzorczych.

Wskazać przy tym należy, że działalność kontrolna UKNF, wyróżniająca polski nadzór wśród innych działających w Unii Europejskiej, jest co do zasady działalnością planową. Plany inspekcji budowane przed rozpoczęciem kolejnego roku kalendarzowego uwzględniają zarówno profil oraz skalę ryzyka (w tym systemowego) związanego z działalnością konkretnych banków, ich liczbę, a także okres od poprzedniego badania. W badanym okresie istotne było uwzględnienie w planach faktu objęcia nadzorem nowej grupy podmiotów, jakimi były spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, oraz konieczność realizacji badania Asset Quality Review (AQR), tj. przeprowadzonego w całej UE w 2014 r. badania jakości aktywów według metodologii przyjętej przez Europejski Bank Centralny. Badaniem AQREBC, w ramach którego badaniem objęto ponad 70% aktywów polskiego sektora bankowego.

13. NIK stwierdzając, że *„Analizy kwartalne sytuacji ekonomiczno-finansowej Banku, a także wyniki całościowego procesu badania i oceny nadzorczej (dalej: BION) były sporządzane i przekazywane Kierownictwu UKNF, zgodnie z zatwierdzonymi w UKNF procedurami i metodykami”* **ponownie potwierdził zgodność działania UKNF z procedurami i metodykami.** Następnie jednak zakwestionowano zasadę stosowania się przez KNF do ustalonych i zaakceptowanych procedur analitycznych stwierdzając, że *„Dane z Raportów Wskaźników Ekonomiczno-Finansowych (dalej: RWEF), prezentujące wzrost sumy bilansowej i portfela kredytów z utratą wartości oraz utrzymujący się wysoki poziom kredytów pod obserwacją stanowiły przesłanki do przeprowadzenia inspekcji co najmniej trzy kwartały wcześniej”.*

Ze stwierdzeniem tym nie można się zgodzić, ponieważ opiera się ono na założeniu relatywizmu i nazbyt daleko idącej swobody podejścia do przyjętych procedur, opartej na możliwości takiego wyboru wskaźników, który prowadziłby do założonego wniosku wynikającego ze stanu wiedzy *ex post*.

Podejście takie jest nie do zaakceptowania:

- Po pierwsze jednakowe, jednolite procedury mające zastosowanie do wszystkich nadzorowanych banków, nie mogą podlegać swobodnemu modyfikowaniu, pod kątem ich dostosowania do konkretnego przypadku.
- Po drugie sytuacji podobnej do tej jaka miała miejsce w SK Banku, tj. występowania działań co do których zostało złożone do prokuratury zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, nie odnotowano w innych bankach ocenianych zgodnie ze stosowaną metodyką, co potwierdza jej poprawność.

W ocenie KNF wskazuje to, że problemy dotyczące SK Banku wynikały ze specyfiki negatywnych zjawisk o charakterze przestępczym, jakie miały w nim miejsce, a nie wad stosowanych metodyk i procedur.

NIK nie ustaliła i nie wskazała w wystąpieniu pokontrolnym przyczyn upadłości SBRzR w Wołominie, które - jak wskazują informacje przekazywane przez organy ścigania - miały swoje źródło w działalności przestępczej, polegającej między innymi na fałszowaniu lub

sporządzaniu fałszywej dokumentacji kredytowej. KNF nie jest uprawniona do dokonywania ustaleń w takim zakresie. Natomiast prowadzone w tej sprawie śledztwo – zapewne z uwagi na złożoność sprawy – nie zostało jeszcze zakończone.

Ustalenia inspekcji kompleksowej przeprowadzonej we wrześniu 2014 r. nie dały podstaw do stwierdzenia stanu niewypłacalności banku, brak jest zatem podstaw, by twierdzić, że stwierdzenie występowania tego stanu nastąpiłoby wcześniej niż po ustanowieniu Zarządu Komisarycznego.

Przesłanek niewypłacalności nie stwierdził także biegły rewident badający sprawozdanie finansowe na koniec 2014 r. (sprawozdanie wraz opinią i raportem biegłego zostały przekazane przez Bank 9 lipca 2015 r., a więc nieco ponad miesiąc przed ustanowieniem zarządu komisarycznego).

Także Zarząd Komisaryczny w pierwszym okresie działalności nie ustalił stanu uzasadniającego wystąpienie z wnioskiem o ogłoszenie upadłości.

Należy zauważyć, że również Bankowy Fundusz Gwarancyjny, w sporządzonych analizach zagrożeń w sektorze banków spółdzielczych dopiero od końca II kwartału 2014 r., kiedy ocena Banku w systemie SWO wynosiła 0,57 (niskie ryzyko), wykazywał pogarszanie nadawanych ocen stopniowo. Ostatecznie bank uzyskał ocenę 0,33 świadcząca o wysokim ryzyku prowadzonej działalności dopiero według stanu na koniec czerwca 2015 r.

Złej sytuacji, w stopniu zagrażającym kontynuacji działalności, Banku nie rozpoznawał także bank zrzeczający, który do czasu nasilenia się wypłat depozytów, po ustanowieniu Zarządu Komisarycznego w SBRzR w Wołominie, tj. do 13 sierpnia 2015 r., utrzymywał dla banku limit na wewnętrzny rynek międzybankowy w kwocie 400 mln zł.

Podkreślić też należy, że pomiędzy inspekcjami KNF bank poddawał badaniu roczne sprawozdania finansowe przez niezależnego biegłego rewidenta. Sprawozdania te były przyjmowane bez zastrzeżeń biegłego rewidenta.

14. W wystąpieniu pokontrolnym NIK wskazuje, że *„Jednak działania inspekcyjne były spóźnione”* oraz że przeprowadzenie wcześniejszych czynności w banku *„Pozwoliłoby na zahamowanie wzrostu zobowiązań Banku (od końca września 2014 r. do końca czerwca 2015 r. depozyty wzrosły o ponad 400 mln zł). W wyniku tego ograniczona zostałaby skala wypłat gwarancji depozytów, dokonanych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny w wysokości 2 mld zł oraz strat wierzycieli, którzy nie uzyskają zwrotu środków z masy upadłości Banku.”*

Jak wskazano powyżej wzrost poziomu depozytów związany był z **angażowaniem ich w znacznej części w instrumenty dłużne emitowane przez NBP (bony pieniężne) o zerowej wadze ryzyka.**

Należy też zauważyć, na co w przytoczonym powyżej stwierdzeniu wskazuje także NIK, że inspekcja przeprowadzona w banku na dzień 30.06.2014 r., oraz wydane **zalecenie zobowiązujące do dostosowania polityki cenowej do standardów obowiązujących w zrzeczeniu** nie spowodowały zahamowania wzrostu depozytów, które od czasu przeprowadzenia inspekcji do czerwca 2015 r. nadal rosły.

W związku z powyższym wobec Banku stosowane były przewidziane prawem środki nadzorcze, o których informacja została pominięta w wystąpieniu pokontrolnym. Między innymi z uwagi na fakt, iż analiza przekazywanej przez Bank sprawozdawczości oraz oferty SBRzR w Wołominie wskazywała na niezastosowanie się Banku do zaleceń KNF, w związku z utrzymywaniem przez Bank wysokiego poziomu oprocentowania produktów depozytowych oraz dalszym wzrostem bazy depozytowej, budzącymi wątpliwości co do jakości zarządzania Bankiem do SBRzR, na podstawie art. 138 ust. 1 związku z art. 133 ust. 1 ustawy Prawo bankowe Komisja w dniu 10 marca 2015 r. skierowała do Banku **zalecenie zaniechania reklamy wszystkich produktów depozytowych.**

W związku z brakiem realizacji zaleceń w dniu 13 marca 2015 r. do poszczególnych Członków Zarządu SBRzR w Wołominie skierowano zawiadomienia o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w przedmiocie zastosowania środka przewidzianego w art. 138 ust. 3 ustawy Prawo bankowe – tj. wniosku do Rady Nadzorczej o ich odwołanie.

We wspomnianym przez kontrolerów NIK okresie tj. w dniu 8 maja 2015 r. do SBRzR w Wołominie skierowano zawiadomienie o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w przedmiocie zastosowania środka przewidzianego w art. 145 ust. 1 ustawy Prawo bankowe, tj. **ustanowienia zarządu komisarycznego.** Postępowanie zostało wszczęte w związku z nienależytym wykonaniem, tj. niezgodnie z art. 142 ust. 1 ww. ustawy, zobowiązania dotyczącego opracowania i przekazania do KNF programu postępowania naprawczego.

Jak wynika z danych sprawozdawczych podjęte przez KNF działania nadzorcze nie spowodowały zmiany polityki depozytowej i sposobu zarządzania ryzykiem. Potwierdza to brak woli ze strony Zarządu i Rady Nadzorczej SBRzR w Wołominie do zastosowania się do zaleceń wydawanych przez KNF. Biorąc to pod uwagę nie można jednoznacznie stwierdzić jakie byłyby skutki wcześniejszej kontroli, a wnioski kontrolerów NIK co do braku rzetelności i nieskuteczności podejmowanych wcześniej przez KNF działań, mają wyłącznie charakter nieuzasadnionych spekulacji, skoro nawet wszczęcie postępowania administracyjnego skutkującego zastosowaniem jednego z najdalej idących środków nadzorczych, tj. powołaniem zarządu komisarycznego, nie wywarło żadnego wpływu na postępowanie władz SBRzR w Wołominie.

Jednocześnie odnosząc się do kwestii wypłat z BFG z tytułu gwarancji depozytów zauważyć należy, że wypłata następuje po spełnieniu przesłanek ustawowych – tj. wskutek zawieszenia działalności banku, w sytuacji zaistnienia stanu niewypłacalności, tj. sytuacji gdy aktywa nie wystarczają na pokrycie zobowiązań. Jak wykazano wyżej brak było podstaw do stwierdzenia stanu niewypłacalności, w związku z tym brak jest podstaw dla określania skali wypłat BFG.

Przypomnieć należy, że przesłanek wskazujących na istnienie w Banku zagrożeń odnośnie możliwości kontynuacji działalności nie stwierdzili także:

- Biegły rewident badający sprawozdanie finansowe Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie za rok 2012 - SAKS Audit Sp. w Toruniu (data wpływu do KNF 8.04.2013 r.) – który wydał opinię, zgodnie z którą sprawozdanie finansowe Banku, we wszystkich istotnych aspektach: przedstawia rzetelnie i jasno informacje istotne dla oceny sytuacji majątkowej i finansowej na dzień 31 grudnia 2012 r.; zostało sporządzone zgodnie z wymagającymi zastosowania zasadami (polityką) rachunkowości i przepisami szczególnymi: rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1

października 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości banków (Dz. U. Nr 191 poz. 1287), stosowanymi w sposób ciągły oraz na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych; jest zgodne z wpływającymi na treść sprawozdania finansowego przepisami prawa i postanowieniami statutu Banku. Opinia wydana została bez zastrzeżeń, nie zawierała dodatkowych objaśnień.

- Biegły rewident badający sprawozdanie finansowe Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie za 2013 r. - SAKS Audit Sp. z o.o. w Toruniu, który wydał opinię, która nie zawierała zastrzeżeń co do jego prawidłowości i rzetelności. Zdaniem biegłego, dane zaprezentowane w sprawozdaniu wskazują na przestrzeganie norm koncentracji kredytów określonych w art. 71 ustawy Prawo bankowe. Z ogólnej oceny działalności wynika, że Bank prawidłowo dokonywał klasyfikacji kredytów oraz udzielonych gwarancji oraz poręczeń zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków. Biegły rewident stwierdził, że biorąc pod uwagę dane przedstawione przez Bank dotyczące stanu i struktury aktywów, pasywów, rachunku zysków i strat **„nie stwierdzono negatywnych zjawisk i tendencji mogących zagrozić możliwości kontynuacji działalności gospodarczej w 2014 r.”**

Pamiętać należy, że podstawowymi problemami, jakie zostały zidentyfikowane w banku, których pełną skalę można było zidentyfikować dopiero wskutek działań zarządu komisarycznego, były powiązania zachodzące pomiędzy kredytobiorcami oraz jakością zabezpieczeń przyjmowanych jako podstawa tworzenia odpisów w oparciu o nierzetelne wyceny tych zabezpieczeń sporządzane przez rzeczoznawców. KNF nie jest uprawniona do oceny działalności banków i osób w nich zatrudnionych z punktu widzenia przepisów karnych, tym niemniej, na marginesie wspomnieć należy, że jak podała na konferencji prasowej Naczelnik Wydziału ds. przestępczości gospodarczej Prokuratury Regionalnej w Warszawie Katarzyna Calów-Jaszewska, w sprawie która „została zainicjowana zawiadomieniem skierowanym do prokuratury przez przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego w marcu 2015 r. po kontroli dotyczącej SK Banku w Wołominie.... Uczestniczący w śledztwie Prokurator Wasilewski zaznaczył, że w całej sprawie zarzuty przedstawiono 19 osobom - w tym 13 zatrzymanym we wtorek. *Przestępstwo polegało na niewłaściwej ocenie i kwalifikacji wniosków kredytowych i udzielaniu kredytów wśród zatrzymanych są rzeczoznawcy majątkowi, którzy wyceniali nieruchomości, które były zabezpieczeniem udzielanych kredytów oraz sami beneficjenci tych kredytów Mechanizm polegał na tym, że rzeczoznawcy zawyżali znacznie wartości nieruchomości, które miały stanowić zabezpieczenie kredytów. Dla przykładu: wartość jednej z nieruchomości została zawyżona o 375 mln zł”*

Mając na uwadze powyższe stwierdzenia organów ścigania uznać należy, że w przeważającym stopniu problemy, jakie zostały zidentyfikowane w Banku miały związek z dokumentami przygotowywanymi przez biegłych rzeczoznawców majątkowych. Dopiero prowadzone obecnie postępowanie karne może potwierdzić ostatecznie ww. ustalenia. Tym niemniej z uwagi na stwierdzone wątpliwości, KNF dochowała należytej staranności i skierowała zawiadomienie do organów ścigania.

W konsekwencji, zaistniałe braki w zakresie ustaleń stanu faktycznego oraz brak odniesienia tych ustaleń do obowiązujących przepisów prawa nie dają podstaw do przyjmowania jakichkolwiek ocen w zakresie określania wpływu działań nadzorczych na skalę wypłat środków gwarantowanych przez BFG.

Zastrzeżenia do ustaleń NIK odnośnie opinii przekazanych do NBP i Ministra Finansów

1. W Wystąpieniu pokontrolnym NIK stwierdza, że *„Przewodniczący KNF nie dołożył należytej staranności, aby w opiniach przekazanych w sierpniu 2015 r. do Narodowego Banku Polskiego i Ministerstwa Finansów, dotyczących wypłacalności SBRzR w Wołominie, zawrzeć wszystkie informacje istotne dla oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej Banku.”*

Na wstępie, odnosząc się do zarzutu, ponownie należy zauważyć, iż opinia o której mowa w art. 15 ust. 4 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym (Dz. U. z 2009 r. Nr 39, poz. 308) jest opinią formułowaną przez Komisję Nadzoru Finansowego, nie zaś przez jej Przewodniczącego. Przekazanie opinii w tej sprawie samodzielnie przez Przewodniczącego stanowiłoby poważne naruszenie prawa. KNF zgodnie z art. 5 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 174) jest organem kolegialnym w skład, którego wchodzi Przewodniczący, dwóch Zastępców Przewodniczącego i na moment procedowania sprawy Banku – 4 członków (w tym minister właściwy do spraw instytucji finansowych albo jego przedstawiciel, oraz Prezes Narodowego Banku Polskiego albo delegowany przez niego Wiceprezes Narodowego Banku Polskiego). Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym KNF podejmuje swoje rozstrzygnięcia zwykłą większością głosów. Ponownie należy podkreślić, o czym KNF już informowała kontrolera NIK w piśmie z dnia 16 września 2016 r. znak: DBS/DBS_W5/7111/2/149/16/PH na str. 5 - 6, iż uczestniczący w posiedzeniu KNF w dniu 19 sierpnia 2015 r. członkowie KNF, Przewodniczący i Zastępcy Przewodniczącego, wraz z dwoma członkami KNF, w tym przedstawicielem Prezesa NBP, z zachowaniem wymaganego *quorum*, po zaprezentowaniu im projektu opinii nie wnieśli żadnych zastrzeżeń do ich treści aprobując w pełni formę i zakres przekazywanych do NBP i MF informacji, uznając, iż wyczerpują one w pełni skierowane do KNF zapytania tych organów. Nie jest zatem uprawniony użyty w Wystąpieniu skrót myślowy jakoby to Przewodniczący nie dołożył należytej staranności przy określaniu treści tych opinii, bowiem zarzut w takiej sytuacji jest kierowany do samej KNF. Jednocześnie nie można też twierdzić, że KNF i przedstawiciele poszczególnych organów administracji zasiadający w składzie KNF nie byli poinformowani o sytuacji ekonomiczno-finansowej SBRzR w Wołominie. W okresie objętym kontrolą NIK takie informacje były przekazywane i omawiane co najmniej 9-krotnie, o czym informację można znaleźć m. in. na str. 6 i 7 wymienionego już pisma KNF z dnia 16 września 2016 r. znak: DBS/DBS_W5/7111/2/149/16/PH wskazującego posiedzenia KNF, na których sprawa Banku była procedowana.

W Wystąpieniu prezentuje się pogląd, formułowany z pominięciem obowiązujących przepisów, jakoby opinia KNF miała rozstrzygający i decydujący wpływ na udzielenie kredytu przez NBP i udzielenie gwarancji Skarbu Państwa przez Ministra Finansów (dalej: MF). NIK wydaje się przy tym sugerować, że NBP i MF oparł swoje oceny, które doprowadziły do zadysponowania znacznymi publicznymi środkami pieniężnymi, wyłącznie na lekturze opinii KNF, podczas gdy z obowiązujących przepisów wynika, że była ona ważna, ale miała charakter jedynie pomocniczy i równorzędny z innymi opiniami w tej sprawie, które jednakże nie są w stanie zastąpić własnych analiz (dokonywanych zarówno

przez NBP, jak i MF) wszelkich, uzyskanych o podmiocie wymagającym wsparcia, informacji.

Ponieważ przepisy dotyczące powyższej kwestii zostały całkowicie pominięte w treści Wystąpienia, w niniejszym piśmie należy je przytoczyć i omówić, gdyż ich analiza w zestawieniu z pełnym, a nieodziewicziedlonym w Wystąpieniu stanem faktycznym, przeczy tezom postawionym w zarzutach NIK odsłaniając ich błędne podstawy faktyczne oraz ich oderwanie od stanu prawnego. Zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym, w tym gwarancji spłaty kredytu refinansowego w rozumieniu art. 42 ust. 1 ustawy o Narodowym Banku Polskim, w brzmieniu obowiązującym na dzień uruchomienia kredytu refinansowego (Dz. U. z 2013 poz. 908), Minister właściwy do spraw finansów publicznych może udzielić wsparcia po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Finansowego oraz Prezesa Narodowego Banku Polskiego, a w przypadku wsparcia udzielanego bankowi – również Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Natomiast zgodnie z art. 42 ust. 1 i 2 ustawy o Narodowym Banku Polskim w brzmieniu obowiązującym na dzień uruchomienia kredytu refinansowego (Dz. U. z 2013 poz. 908), NBP może udzielać bankom kredytu refinansowego w złotych w celu uzupełnienia ich zasobów pieniężnych. NBP przy udzielaniu kredytu refinansowego kieruje się zdolnością banku do spłaty tego kredytu wraz z odsetkami w umownych terminach spłaty. Ponadto zgodnie z art. 42 ust. 7 tej ustawy do umowy o kredyt refinansowy stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (Dz. U. z 2012 r. poz. 1376, z późn. zm.), ze zmianami wynikającymi z niniejszej ustawy. Zgodnie z art. 70 ust. 1 ustawy Prawo bankowe (Dz.U. z 2015 r. poz. 128) bank – tutaj NBP - uzależnia przyznanie kredytu od zdolności kredytowej kredytobiorcy. Przez zdolność kredytową rozumie się zdolność do spłaty zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami w terminach określonych w umowie. Kredytobiorca jest obowiązany przedłożyć na żądanie banku dokumenty i informacje niezbędne do dokonania oceny tej zdolności.

W związku z powyższym opinia KNF do udzielenia kredytu refinansowego nie jest wymagana przez obowiązujące przepisy dotyczące udzielania kredytu refinansowego i nie może też stanowić przesłanki obligującej NBP do jakiegokolwiek działania.

Należy przy tym zauważyć, że Narodowy Bank Polski jako bank centralny na mocy art. 130 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) ma zagwarantowaną niezależność w zakresie wykonywania powierzonych mu ustawowo zadań i nie może przyjmować od nikogo jakichkolwiek instrukcji i poleceń w tym zakresie. Nie można zatem w związku z tym przypisać jakiegokolwiek odpowiedzialności KNF za samodzielność i niezależność NBP w zakresie podejmowania decyzji o udzieleniu kredytu refinansowego, o którym mowa w art. 42 ust. 1 ustawy o NBP, ani też w zakresie woli uzyskania dodatkowego zabezpieczenia, wynikających z tego tytułu wierzytelności, poprzez podjęcie działań zmierzających do uzyskania od Skarbu Państwa gwarancji spłaty kredytu refinansowego, o czym mowa w art. 15 ust. 4 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym.

Nie ulega przy tym wątpliwości, że udzielenie kredytu refinansowego na rzecz Banku, będące przejawem awaryjnego wsparcia płynnościowego przez NBP wchodzącego w skład Europejskiego Systemu Banków Centralnych, winno się odbywać w zgodzie z art. 123 TFUE. To natomiast oznacza, w myśl regularnie co dwa lata sporządzanego Raportu o konwergencji EBC z czerwca 2016 r., że awaryjne wsparcie płynnościowe udzielane przez NBP musi następować „ (...) niezależnie i na zasadzie pełnej uznaniowości wypłacalnym instytucjom

kredytowym (...)” (s. 37 Raportu). NBP, którego niezależność również w tym zakresie gwarantowana jest nie tylko w TFUE, ale i w Konstytucji RP, mógł zatem udzielić kredytu refinansowego jedynie „niezależnie i na zasadach pełnej uznaniowości”. To do NBP należała ocena, czy kredytobiorca kredytu refinansowego (SBRzR w Wołominie) był wypłacalny, a następnie do banku centralnego należało też podjęcie niezależnej uznaniowej decyzji co do udzielenia takiego kredytu. Trudno w związku z tym zakładać, że NBP podejmując swoją decyzję i udzielając kredytu związany był opinią KNF co do wypłacalności SBRzR w Wołominie. NBP jest zatem zobowiązany do zbadania w sposób niezależny i samodzielny wypłacalności banku, który wystąpił o udzielenie mu kredytu refinansowego zarówno na podstawie przepisów TFUE jak też przepisów ustawy Prawo bankowe. NBP zatem tak jak każdy bank kredytujący powinien zbadać, przed udzieleniem kredytu, zdolność kredytową wnioskodawcy.

Wyżej wymieniony przepis art. 15 ust. 4 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym wskazuje, że podejmowana przez Ministra Finansów decyzja w sprawie udzielania wsparcia bankowi krajowemu podejmowana jest na podstawie trzech równorzędnych opinii różnych instytucji: KNF, NBP oraz BFG, z których każda obowiązana jest do dokonania samodzielnej oceny celowości wsparcia i ryzyka wynikającego ze stanu ekonomiczno-finansowego instytucji finansowej mającej uzyskać wsparcie w związku z możliwością wystąpienia jej niewypłacalności.

Należy jednocześnie zauważyć, że Minister Finansów nie jest związany wyżej wymienionymi opiniami – nawet jednomyślnymi, i zgodnie ze wskazanym art. 15 ust. 4 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym, może, lecz nie musi udzielić wnioskowanego wsparcia. W każdym przypadku kluczowe do podjęcia decyzji o udzieleniu wsparcia jest przeprowadzenie własnej analizy przez ten organ, podejmowanej na podstawie wszelkich posiadanych informacji, w tym uzyskanych poprzez jego przedstawiciela w KNF (o posiadaniu przez MF aktualnych i tożsamy z posiadanymi przez KNF informacji kontroler NIK był informowany w piśmie z dnia 16 września 2016 r. znak: DBS/DBS_W5/7111/2/149/16/PH s. 5) oraz uzyskiwanych w ramach posiedzeń KSF (s. 4 pisma KNF z dnia 16 września 2016 r. do kontrolera NIK).

Pismem z dnia 19 sierpnia 2015 r. Narodowy Bank Polski, **powołując się na § 8 ust. 2 pkt 1 Umowy z dnia 14 grudnia 2007 r. w sprawie określenia zasad współpracy oraz wymiany informacji pomiędzy Narodowym Bankiem Polskim a Komisją Nadzoru Finansowego** (dalej: umowa pomiędzy NBP a KNF) zwrócił się do Komisji Nadzoru Finansowego o „przekazanie opinii Komisji Nadzoru Finansowego odnośnie zdolności banku do spłaty środków pozyskanych z kredytu refinansowego Narodowego Banku Polskiego w wysokości 500 mln zł wraz odsetkami”.

Wystąpienie to oraz udzielone przez KNF informacje postrzegać należy jako przejaw aktywnej współpracy z NBP, realizowanej w zakresie wynikającym z obowiązujących ustaw, w ramach realizacji celów ustawowych poszczególnych instytucji sieci bezpieczeństwa finansowego, z zachowaniem jednak uprawnień i obowiązków wynikających z zakresu kompetencji każdego podmiotu współtworzącego tę sieć.

Udzielając odpowiedzi na zapytania NBP oraz Ministra Finansów, który działając na podstawie art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym, w związku z wnioskiem Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa do NBP o udzielenie kredytu refinansowego zwrócił się do UKNF z „prośbą o wydanie stosownej opinii”, Komisja Nadzoru Finansowego w pismach z dnia 19 sierpnia 2015 r. przekazała najbardziej aktualne informacje na temat sytuacji Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa, jakimi wówczas dysponowała, odwołując się zwłaszcza do

zweryfikowanego przez biegłego rewidenta sprawozdania finansowego Banku za rok 2014 (przekazanego przy piśmie SBRzR z dnia 9 lipca 2015 r.), jak i dokumentów dostarczanych do Komisji przez Bank, zawierających dane dotyczące pozyskania zarówno nowych zabezpieczeń należności, jak i aktualnych wycen tychże zabezpieczeń, a zatem danych i informacji dotyczących zdarzeń mających miejsce po dacie inspekcji kompleksowej, która została przeprowadzona według stanu na 30 czerwca 2014 r., tj. stanu sprzed ponad roku w stosunku do daty wystąpienia Banku o kredyt refinansowy.

Podkreślić należy, że z dokumentów przekazanych przez Bank i opinii biegłego rewidenta nie wynikało, aby był on niewypłacalny, a to właśnie kwestia wypłacalności SBRzR w Wołominie stanowiła przedmiot zapytań NBP i Ministra Finansów.

2. W wystąpieniu pokontrolnym NIK stwierdza, iż „Opinie przedstawiały w szczególności kształtowanie się podstawowych wskaźników kapitałowych, obrazujących wypłacalność Banku. Jednakże podstawą kalkulacji tych wskaźników były dane liczbowe, pochodzące ze sprawozdań Banku, których wiarygodność była niska.”

Odnosząc się do tego stwierdzenia należy podkreślić, że opinia była oparta o istniejące dowody, ocena wiarygodności sprawozdań Banku jako niskiej możliwa była dopiero *post factum*, po dokonaniu przez zarząd komisaryczny kompleksowego przeglądu aktywów, w szczególności weryfikacji zabezpieczeń (głównie nieruchomości) stanowiących podstawę pomniejszeń tworzonych rezerw (które jest możliwe tylko poprzez badanie dokumentów i wizyty na miejscu mające na celu oględziny przedmiotu zabezpieczenia), a nie w dacie wydawania opinii.

Wskazać też należy, że zarówno NBP, jak i Minister Finansów, uczestnicząc w posiedzeniach KSF oraz poprzez przedstawicieli w KNF, mieli pełny dostęp do niezbędnych dla podjęcia przez nich decyzji o wsparciu dla SK Bank.

W szczególności pismem z dnia 14 sierpnia 2015 r. (znak: DBS/DBS W5/7111/10/61/2015/PH), na wniosek NBP, przekazano do Banku Centralnego informacje na temat sytuacji finansowej Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie.

W odpowiedzi na wystąpienie Banku Centralnego, który szczegółowo określił zakres i format przekazywania tych danych, do NBP przekazana została kopia protokołu z inspekcji kompleksowej przeprowadzonej według stanu na 30.06.2014 r. wraz z kopiami zaleceń i harmonogramu ich realizacji oraz kopia protokołu z inspekcji problemowej w zakresie przestrzegania obowiązków wynikających z przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2014 r. poz. 455), zatem NBP uzyskał od Komisji Nadzoru Finansowego wszelkie informacje odnoszące się do zakresu i przedmiotu przeprowadzonej w SBRzR kontroli.

Odnosząc się do kwestii treści opinii z 19 sierpnia 2015 r. należy podkreślić, że zgodnie z art. 42 ust. 2 ustawy o NBP, Bank Centralny „przy udzielaniu kredytu refinansowego kieruje się zdolnością banku do spłaty tego kredytu wraz z odsetkami w umownych terminach spłaty”. W świetle powyższego ponownie należy przywołać suwerenność i niezależność NBP w zakresie udzielenia kredytu refinansowego. Ustawa o NBP nie przewiduje konieczności zasięgnięcia opinii KNF przy udzielaniu kredytu refinansowego, który zgodnie z przepisami ustawy

o NBP stanowi przedmiot umowy pomiędzy NBP i bankiem ubiegającym się o kredyt refinansowy.

Przedstawiciele KNF nie brali udziału w spotkaniach zarządu komisarycznego SBRzR z Narodowym Bankiem Polskim, w trakcie których negocjowane były warunki umowy o kredyt refinansowy¹, a jej treść do wglądu KNF została przekazana w ramach późniejszej korespondencji z zarządem komisarycznym (w odpowiedzi na wystąpienie KNF z dnia 26.08.2015 r.).

Podkreślić należy, że z żadnych dokumentów przekazanych przez Bank, w tym także z informacji Zarządu Komisarycznego, jak również z opinii biegłego rewidenta, nie wynikało, aby był on niewypłacalny, a to właśnie kwestia wypłacalności SBRzR w Wołominie stanowiła przedmiot zapytań NBP i Ministra Finansów.

Należy przy tym przypomnieć, że zgodnie z ustawą z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym w art. 47 (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 615) podmiotem uprawnionym do badania sprawozdań finansowych jest biegły rewident. Należy też podkreślić, że w 2014 r. Bank dokonał zmiany firmy audytorskiej i kluczowego biegłego badającego sprawozdanie finansowe, co w myśl krajowych standardów rewizji finansowej oznaczało konieczność dokonania przez biegłego rozszerzonej analizy w szczególności w zakresie ustalenia stanów początkowych². Ponadto ustalenia inspekcji UKNF zostały przedstawione biegłemu rewidentowi badającemu sprawozdanie Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie podczas posiedzenia Komisji Nadzoru Finansowego w dniu 24 marca 2015 r., na które zostali zaproszeni również członkowie Zarządu, Przewodniczący Rady Nadzorczej SBRzR w Wołominie oraz Prezes Zarządu BPS S.A.

Mając powyższe na uwadze Komisja miała podstawy by uznać, że biegły rewident zachował się zgodnie z wymogami dotyczącymi rzetelnego badania sprawozdania finansowego, m.in. w zakresie dokonania poprawnej klasyfikacji należności i ustalenia odpowiedniego poziomu odpisów. Badanie sprawozdania finansowego za 2014 r. zostało zakończone ponad dwa miesiące po posiedzeniu KNF, tj. w dniu 28 maja 2015 r., a Zebranie Przedstawicieli SBRzR w Wołominie zaakceptowało sprawozdanie finansowe za 2014 r. w dniu 29 czerwca 2015 r.

Biorąc pod uwagę powyższe, jak również fakt, iż biegły rewident podczas wykonywania swoich obowiązków na miejscu miał istotnie większy niż Komisja Nadzoru Finansowego dostęp do dokumentacji Banku, Komisja na datę wydania opinii nie posiadała żadnych podstaw do kwestionowania prawidłowości i rzetelności opinii sporządzonej przez biegłego rewidenta badającego roczne sprawozdanie finansowe Banku za 2014 r.

Niezależnie od powyższych wyjaśnień należy zauważyć, że przedmiot i zakres informacji przekazanych do Narodowego Banku Polskiego oraz Ministra Finansów został pozytywnie zweryfikowany przez obie instytucje, o czym świadczy brak dodatkowych wystąpień o uzupełnienie, bądź podanie dodatkowych danych dotyczących Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa przed podjęciem decyzji o udzieleniu pomocy.

¹ Ze względu na treść umowy zarząd komisaryczny SBRzR pozostawał w stałym kontakcie z przedstawicielami NBP.

² Załącznik nr 1.18 do uchwały Nr 2783/52/2015 Krajowej Rady Biegłych Rewidentów z dnia 10 lutego 2015 r.

Brak wystąpień o uzupełnienie opinii w ocenie Komisji Nadzoru Finansowego potwierdza fakt bieżącej współpracy instytucji współtworzących sieć bezpieczeństwa finansowego, w ramach której ma miejsce stały przepływ informacji istotnych z punktu widzenia zadań poszczególnych jej uczestników.

Należy także zauważyć, że w dniu 19 sierpnia 2015 r. (jeszcze przed posiedzeniem KNF w tym samym dniu) odbyło się posiedzenie Komitetu Stabilności Finansowej, w trakcie którego omawiana była sytuacja w sektorze banków spółdzielczych, w tym w szczególności Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie. Przewodniczący KNF, przedstawił informacje na temat sytuacji SBRzR w Wołominie, zdiagnozowanej w toku czynności nadzorczych podjętych przez UKNF.

Dowodem świadczącym o identyfikacji problemów dotyczących działalności SBRiR przez członków KSF, o czym zostali poinformowani kontrolerzy NIK, jest treść protokołu z posiedzenia KSF w dniu 19 sierpnia 2015 r., w świetle którego Pan Mateusz Szczurek, Minister Finansów (Przewodniczący KSF), oświadczył, *„że Komitet przyjął stanowisko o potrzebie udzielenia SK bankowi kredytu płynnościowego przez NBP oraz udzielenia przez Skarb Państwa gwarancji spłaty tego kredytu”*.

Ponadto, z protokołu z posiedzenia KSF w dniu 16 września 2015 r. wynika, iż Pan Mateusz Szczurek, Minister Finansów, potwierdził, *„że konkluzją ostatniego KSF-u było stwierdzenie, że brak jest dowodów wskazujących, że bank jest niewypłacalny”*, a Pan Marek Belka, Prezes Narodowego Banku Polskiego, zaznaczył, że *„NBP był świadomy sytuacji panującej w banku”*.

Przypomnieć należy, że w Komitecie Stabilności Finansowej reprezentowane są cztery główne instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego, tj. Ministerstwo Finansów, Narodowy Bank Polski, Komisja Nadzoru Finansowego oraz Bankowy Fundusz Gwarancyjny, posiadające w świetle art. 3 ust. 1 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej (Dz. U. z 2008 r. nr 209, poz. 1317, dalej: ustawa o KSF) dostęp do informacji dotyczących istotnych zdarzeń i tendencji mogących stanowić zagrożenie dla stabilności krajowego systemu finansowego i uprawnienia do dokonywania oceny jego sytuacji.

W związku z powyższym, w świetle przywołanych zapisów protokołów należy stwierdzić, że **nie może budzić wątpliwości, iż instytucje stanowiące system bezpieczeństwa finansowego w Polsce – w tym Narodowy Bank Polski oraz Ministerstwo Finansów – posiadały pełną, dostępną w momencie podejmowania decyzji o przyznaniu kredytu refinansowego, informację na temat sytuacji Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie**, której zakres dodatkowo był zgodny z ich oczekiwaniami.

Odnosząc się do kwestii nie uwzględnienia w opiniach z dnia 19 sierpnia 2015 r. skierowanych do Narodowego Banku Polskiego i Ministerstwa Finansów informacji, że *„sytuacja ekonomiczno-finansowa banku na datę inspekcji może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa środków gromadzonych na rachunkach bankowych”*, należy wskazać na fakt przekazania do NBP kompletu dokumentacji z przeprowadzonych w SBRzR w Wołominie inspekcji, która z punktu widzenia potrzeb związanych z analizą wniosku o kredyt refinansowy, zawierała daleko szerszy zakres informacji aniżeli ten, zawarty w jednym zdaniu pisma podsumowującego inspekcje i charakteryzującym – w sposób ogólny – poziom ryzyka

zidentyfikowanego w Banku na datę inspekcji, tj. 30 czerwca 2014 r. a nie na datę wydawania opinii czyli ponad rok później.

Należy zaznaczyć, że zgodnie z metodyką przygotowania protokołu z inspekcji, w przypadku stwierdzenia istotnych nieprawidłowości mających niekorzystny wpływ na sytuację ekonomiczno-finansową banku, w protokole z inspekcji standardowo zawierana jest ocena poziomu ryzyka w banku wyrażająca się stwierdzeniem, że sytuacja ekonomiczno-finansowa na datę badania może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych. Biorąc pod uwagę powyższe, zidentyfikowane podczas inspekcji w SBRzR w Wołominie nieprawidłowości w wycenie ekspozycji kredytowych na datę 30.06.2014 r., skutkujące w odniesieniu do 80% badanej próby ekspozycji kredytowych identyfikacją czynników uzasadniających zmianę ich klasyfikacji do wyższej grupy ryzyka oraz koniecznością utworzenia rezerw celowych powodującą stratę w miejsce wykazywanego przez Bank zysku, uzasadniały użycie stwierdzenia, że sytuacja ekonomiczno-finansowa Banku mogła na ww. datę stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych.

Mając na uwadze powyższe, należy podkreślić, że w takich przypadkach istotny wpływ na prawdopodobieństwo realizacji zagrożenia dla bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych ma skuteczność działań banku w zakresie realizacji zaleceń poinspekcyjnych. Ponadto po dacie inspekcji miały miejsce istotne fakty takie jak wezwanie władz Banku i biegłego rewidenta na posiedzenie Komisji (w dniu 24 marca 2015 r.) oraz przeprowadzone badanie sprawozdania finansowego.

Jak zostało to już wskazane w piśmie Przewodniczącego KNF z dnia 28 lipca 2016 r. (znak: DBS/DBS_W5/7111/2/103/PH), pisma z dnia 19 lipca 2015 r. stanowiły odpowiedzi na wystąpienia Narodowego Banku Polskiego i Ministerstwa Finansów.

Treść odpowiedzi na wystąpienie NBP oraz zapytanie Ministra Finansów skierowane w trybie art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym (j.t. Dz. U. z 2014 r. poz. 158)³ była przedmiotem dyskusji na posiedzeniu KNF w dniu 19 sierpnia 2015 r.

Jak wynika z przekazanego kontrolerom NIK protokołu KNF Nr 271/2015 „Przewodniczący Komisji poinformował, że Urząd Komisji sporządził projekty pism do p. Marka Belki Prezesa Narodowego Banku Polskiego i p. Mateusza Szczurka Ministra Finansów zawierające stanowisko Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie wystąpienia Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie do Narodowego Banku Polskiego z wnioskiem o udzielenie kredytu refinansowego oraz w sprawie udzielenia wsparcia przez Ministerstwo Finansów Spółdzielczemu Bankowi Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie. Zapytał, czy Członkowie Komisji akceptują treść wyrażonego w pismach stanowiska Komisji. Członkowie Komisji przyjęli propozycję Przewodniczącego Komisji i upoważnili Przewodniczącego Komisji do przekazania ww. pism zawierających stanowisko KNF do Prezesa Narodowego Banku Polskiego i Ministra Finansów”.

³ Art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. – Minister właściwy do spraw finansów publicznych może udzielić wsparcia po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Finansowego oraz Prezesa Narodowego Banku Polskiego, a w przypadku wsparcia udzielanego bankowi – również Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

W posiedzeniu w dniu 19 sierpnia 2015 r., poza Przewodniczącym i jego Zastępcami, udział wzięli Pani Anna Trzecińska, Przedstawiciel Prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz Pan Jerzy Pruski, Przedstawiciel Prezydenta RP, którzy nie wnieśli zastrzeżeń do projektów pism kierowanych do Prezesa NBP i Ministra Finansów, co potwierdza wspomniany protokół z posiedzenia. Stwierdzić zatem należy, że treść opinii KNF była w pełni wystarczająca z punktu widzenia potrzeb NBP, którego przedstawiciel uczestniczył w posiedzeniu KNF.

Należy mieć także na uwadze, że sytuacja Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie stanowiła przedmiot dyskusji w trakcie innych posiedzeń Komisji Nadzoru Finansowego, również wiele miesięcy przed złożeniem przez Bank wniosku o udzielenie kredytu refinansowego. W okresie po inspekcji kompleksowej przeprowadzonej we wrześniu 2014 r., sytuacja SBRzR w Wołominie była przedstawiana Komisji na następujących posiedzeniach:

- 1) Nr 236 w dn. 7.10.2014 r. – pkt 15 Informacja na temat banków sektora spółdzielczego objętych postępowaniem naprawczym według stanu na 30.06.2014 r.
- 2) Nr 240 w dn. 7.11.2014 r. – pkt 2 i 3 Przepisy prawa normujące wsparcie płynnościowe dla SKOK. (pkt 2) oraz Krajowy Plan Awaryjny w kontekście systemu SKOK oraz ryzyko związane z poziomem płynności sektora SKOK. (pkt 3)
- 3) Nr 242 w dn. 2.12.2014 r. – pkt 10 Wnioski w sprawie ponownego rozpatrzenia sprawy zakończonej wydaniem decyzji częściowej Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 16 czerwca 2014 r., znak: DLB/DLB_WSS/700/80/6/2013/BŁ, w sprawie odmowy wydania zezwolenia na dokonanie zmiany § 1 ust. 1 statutu Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie.
- 4) Nr 247 w dn. 8.01.2015 r. – pkt 14.3 Informacja na temat inspekcji przeprowadzonej w Spółdzielczym Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie.
- 5) Nr 250 w dn. 24.02.2015 r. – pkt 13 Podsumowanie ustaleń inspekcji kompleksowej w Spółdzielczym Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie przeprowadzonej w terminie od 1 września do 29 września 2014 r.
- 6) Nr 252 w dn. 24.03.2015 r. – pkt 7 Informacja na temat możliwych działań nadzorczych wobec Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie.
- 7) Nr 256 w dn. 12.05.2015 r. – pkt 17 Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających w 2014 r.
- 8) Nr 265 w dn. 7.07.2015 r. – pkt 15 Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających w I kwartale 2015 r.
- 9) Nr 270 w dn. 10.08.2015 r. – pkt 2 Informacja w sprawie ustanowienia w Spółdzielczym Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie zarządu komisarycznego.

Na szczególną uwagę zasługuje posiedzenie nr 250 z dnia 24 lutego 2015 r., w trakcie którego Komisji przedstawione zostało „Podsumowanie ustaleń inspekcji kompleksowej w Spółdzielczym Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie przeprowadzonej w terminie od 1 września do 29 września 2014 r.”. Komisji została zaprezentowana szczegółowa informacja na temat ustaleń inspekcji zarówno w zakresie jakości zarządzania ryzykiem w Banku, jak i poziomu ryzyka. Ponadto, wskazano jaką kwotę należności objęto badaniem i jaką część

portfela ona stanowiła. W posiedzeniu tym udział wzięli przedstawiciele Narodowego Banku Polskiego oraz Ministerstwa Finansów.

Konkludując należy stwierdzić, iż Narodowy Bank Polski nie zwracał się do KNF z prośbą o przekazanie opinii na temat wielkości próby kredytowej, która podlegała badaniu w trakcie inspekcji kompleksowej według stanu na 30 czerwca 2014 r. bowiem te dane już posiadał z racji ich otrzymania przy piśmie z dnia/ w związku z ich otrzymaniem posiedzeniem KSF/, KNF.

Należy także odnotować, że w „Sprawozdaniu z wykonania założeń polityki pieniężnej oraz działalności Narodowego Banku Polskiego w 2015 roku”, które w dniu 20 lipca 2016 r. prezentowane było w Sejmie RP przez Pana Adama Glapińskiego, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, znajduje się stwierdzenie: „*podejmując decyzję o udzieleniu kredytu refinansowego, NBP kierował się opinią KNF na temat wypłacalności SK Banku oraz wziął pod uwagę to, że ustanowiono w nim zarząd komisaryczny, którego zadaniem było przygotowanie programu naprawczego*”, co w ocenie KNF potwierdza zakres oczekiwań NBP i adekwatność udzielonej mu przez KNF odpowiedzi, w tym zwłaszcza opinię i raport biegłego rewidenta badającego sprawozdanie Banku, które wpłynęły do KNF 9 lipca 2015 r. Na podstawie przeprowadzonego badania, Związek Rewizyjny Banków Spółdzielczych w Poznaniu wydał opinię na temat sporządzonego przez SBRzR w Wołominie sprawozdania finansowego za 2014 r., która nie zawierała zastrzeżeń co do jego prawidłowości i rzetelności. W przedstawionej opinii biegły zwrócił uwagę, że SBRzR w Wołominie „*przyjmuje na zabezpieczenie udzielanych kredytów również nieruchomości, których wartości zostały oszacowane metodą dochodową (...) oraz dokonuje pomniejszeń podstawy szacunku rezerw celowych o wartość przyjętych zabezpieczeń*”. Biegły zwrócił uwagę na kwestię powiązań pomiędzy kredytowanymi podmiotami, która jego zdaniem w zależności od przyjętej definicji „powiązań” może skutkować przekroczeniem limitów koncentracji zaangażowań określonych w art. 71 ustawy Prawo bankowe, przy czym biegły stwierdził, że Bank przestrzega wszystkich zasad ostrożności, w tym przede wszystkim: norm koncentracji określonych w art. 71 i 79a ustawy Prawo bankowe oraz zasad tworzenia rezerw celowych określonych w Rozporządzeniu Ministra Finansów, co zostało odnotowane w opinii.

Dokumenty przekazane przez Bank wskazywały jednoznacznie na fakt wypłacalności nawet przy uwzględnieniu niepewności co do właściwego wykazywania rezerw celowych.

Formułując zatem tezę o niewystarczającym zakresie opinii, **kontrolerzy NIK odwołują się do stanu wiedzy z okresu późniejszego – w dacie opinii kwestia wiarygodności danych nie była podnoszona.**

Nie jest zatem możliwe uznanie, tak jak to przyjęto w Wystąpieniu NIK, iż NBP i Minister Finansów funkcjonują w próżni legislacyjnej, nigdy nie uzyskując i nie dzieląc się posiadanymi informacjami dotyczącymi funkcjonowania rynku finansowego. Współpraca w zakresie przekazywania informacji w tym zakresie odbywa się poprzez udział przedstawicieli tych instytucji w posiedzeniach KNF, wspólnym podejmowaniu rozstrzygnięć, w tym decyzji administracyjnych dotyczących podmiotów poddanych nadzorowi KNF. Instytucje te uczestniczyły również w posiedzeniach KSF, gdzie zgodnie art.1 ustawy o KSF obowiązującej w okresie podejmowania decyzji dotyczących rozwiązań pomocowych dla SK Banku efektywnie współpracują w zakresie wspierania i utrzymania stabilności krajowego systemu finansowego poprzez wymianę informacji, opinii i ocen sytuacji w systemie finansowym w kraju i za granicą oraz koordynację działań w tym zakresie. Należy w związku z tym podkreślić, że każda z instytucji uczestniczących w procesie podejmowania decyzji w

sprawie z art. 15 ust. 4 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym dysponowała jednakowymi danymi i dokonała identycznej oceny co do przyszłości ekonomiczno-finansowej SBRzR w Wołominie. Instytucje te prawidłowo oceniły w świetle najnowszego sprawozdania finansowego za 2014 r., uwzględniającego ustalenia inspekcji kompleksowej, perspektywy finansowe i wypłacalność tego banku (str. 10 i 11 ww. pisma KNF z dnia 16 września 2016 r.).

3. NIK w wystąpieniu pokontrolnym stwierdza także, że „Zastrzeżenie dotyczące ograniczonej wiarygodności sprawozdawczości Banku i przekazywanych danych nie zostało w opiniach zawarte. Przewodniczący KNF nie podał także, że ustalenia inspekcji wskazujące na konieczność zmiany klasyfikacji należności Banku, utworzenia rezerw celowych i odpisów aktualizacyjnych, a w konsekwencji na powstanie straty na datę 30 czerwca 2014 r., zostały oparte na badaniu dotyczącym 16,7% portfela kredytowego. Oznaczało to ryzyko, iż sytuacja Banku była gorsza niż przedstawiona w przekazanym dokumencie.”

Przewidziana prawem formą oceny wiarygodności sprawozdań banków są ich badania przeprowadzane przez biegłych w trybie i na zasadach określonych w ustawach o rachunkowości i o biegłych

Stwierdzając to NIK pominął fakt, że przed wydaniem opinii do KNF przekazała do NBP cały zbiór danych w tym protokół (zawierający informacje o zbadanej próbie portfela kredytowego) i zalecenia z inspekcji. Pominęto także fakt przekazania tej informacji na posiedzeniu KNF nr 250 z dnia 24 lutego 2015 r., w opracowaniu „Podsumowanie ustaleń inspekcji kompleksowej w Spółdzielczym Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie przeprowadzonej w terminie od 1 września do 29 września 2014 r.”, gdzie m. in., wskazano jaką kwotę należności objęto badaniem i jaką część portfela ona stanowiła. Należy podkreślić, że powszechnym podejściem do badania jakości portfela kredytowego, wynikającym z międzynarodowej praktyki nadzorczej, jest przeprowadzanie takiego badania na próbie. W posiedzeniu tym udział wzięli przedstawiciele Narodowego Banku Polskiego oraz Ministerstwa Finansów, o czym już wcześniej była mowa w niniejszym piśmie.

Nieuprawnione jest zatem twierdzenie, że informacja o inspekcji i to szczegółowa nie została przekazana.

4. Zdaniem NIK, „*przekazanie Ministrowi Finansów opinii pozbawionej wymienionych informacji przyczyniło się do udzielenia przez niego na rzecz NBP gwarancji w kwocie 250 mln zł, jako zabezpieczenia kredytu refinansowego dla SBRzR w Wołominie, bez uwzględnienia wszystkich istotnych okoliczności i naraziło Skarb Państwa na wysokie ryzyko strat*”.

Ustosunkowując się do tego zarzutu należy mieć na uwadze powyżej już złożone wyjaśnienia co do okoliczności uzyskania informacji, którymi rzekomo w opinii NIK nie dysponowały NBP i Minister Finansów. Ponownie należy też przywołać treść art. 15 ust.1 i 4 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym. Wsparcia na wniosek instytucji finansowej udziela, w imieniu Skarbu Państwa, minister właściwy do spraw finansów publicznych. Minister właściwy do spraw finansów publicznych może udzielić wsparcia po zasięgnięciu opinii:

- Komisji Nadzoru Finansowego oraz
- Prezesa Narodowego Banku Polskiego, a w przypadku wsparcia udzielanego bankowi - również
- Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Z powyższego wynika, że udzielenie wsparcia należy do suwerennej decyzji Ministra Finansów.

Jak wskazano wyżej Minister Finansów posiadał wszelkie informacje niezbędne dla podjęcia decyzji. Zważywszy wielość podmiotów opiniujących brak jest podstaw by uznać, że Minister związany jest treścią pozyskanych opinii. Tym bardziej brak jest podstaw by uznać, że kluczowe znaczenie ma opinia Komisji Nadzoru Finansowego.

W uzupełnieniu należy też dodać, że nie sposób zakładać, że NBP samodzielnie i niezależnie prowadzący analizę zdolności kredytowej SK Banku na zasadach obowiązujących banki komercyjne, na podstawie obszernych materiałów - obejmujących również dane finansowe – otrzymane od KNF przy piśmie z dnia 14 sierpnia 2016 r. (o czym była mowa w piśmie KNF z dnia 16 września 2016 r. do kontrolera NIK na str. 4, i co powinno być przez NIK odnotowane), opinii KNF z dnia 19 sierpnia 2015 r., oraz bezpośrednich ustaleń dokonanych przez NBP w związku ze spotkaniami z zarządem komisarycznym SBRzR w Wołominie (na co KNF zwracała uwagę w swoim piśmie z dnia 16 września 2016 r. do kontrolera NIK na str. 1), dokonując odmiennych od KNF ustaleń, udzieliłby kredytu refinansowego bankowi niewypłacalnemu. Zarówno KNF na podstawie otrzymywanych od SBRzR w Wołominie sprawozdań jak i NBP (na podstawie własnych ustaleń w oparciu o otrzymane od KNF dokumenty, materiały i ustalenia wynikające z własnej analizy sektora bankowego i sytuacji ekonomiczno-finansowej przedmiotowego banku oraz materiały i ustalenia pozyskane wprost od SK Banku w związku z rozpatrywaniem jego wniosku o kredyt refinansowy), doszły do zbieżnych wniosków co do wypłacalności i sytuacji ekonomiczno-finansowej tego banku uzasadniającej możliwość dalszego prowadzenia przez ten podmiot działalności bankowej po uzyskaniu stosownego wsparcia. Takie analizy musiał też przeprowadzić MF posiłkując się przy badaniu i ocenie posiadanych już informacji, otrzymanymi od podmiotów wymienionych w art. 15 ust. 4 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym, w tym KNF i NBP, opiniami. Ponadto zauważyć należy, że w przeciwieństwie do NBP, z którym KNF na podstawie delegacji ustawowej miał podpisaną umowę, na mocy której mógł przekazać protokoły z kontroli w Banku, Komisja nie ma podstaw do przekazywania do Ministra Finansów szczegółowych informacji. Podkreślić jednak należy, że ustawo określoną płaszczyzną wymiany informacji jest Komitet Stabilności Finansowej, którego posiedzenie poświęcone sytuacji SBRiR odbyło się w dniu 19 sierpnia 2015r., Minister po tym posiedzeniu, realizując zapadłe na nim postanowienia zwrócił się do KNF o przekazanie opinii. Nie można również zapomnieć, że został poinformowany o fakcie wielkości próby na posiedzeniu KNF nr 250 z dnia 24 lutego 2015 r. Informacja taka została zawarta również w materiałach przygotowanych dla członków KNF na to posiedzenie.

5. Kontrolerzy NIK całkowicie pominęli informacje przedstawione w piśmie KNF z dnia 28.07.2016 r. dotyczące analizy **możliwości wsparcia zrzeszonych banków spółdzielczych przez banki zrzeszające w obszarze płynności i oraz dokonujące się, z woli ustawodawcy, przekształcenia strukturalne w sektorze banków spółdzielczych.**

Na mocy decyzji KNF utworzone zostały dwa systemy ochrony instytucjonalnej banków spółdzielczych stosownie do przepisów ustawy o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających, których celem jest m.in. zapewnienie płynności uczestników systemu. Zaakceptowane przez KNF umowy, wprowadzają mechanizmy pomocowe, w tym depozyt obowiązkowy, który stanowi podstawę mechanizmu zapewniającego utrzymanie płynności uczestników systemu ochrony. Utworzenie przez banki spółdzielcze i zrzeszające systemów ochrony instytucjonalnej postrzegane jest przez Komisję Nadzoru Finansowego, jako działanie zmierzające do zwiększenia bezpieczeństwa funkcjonowania systemu banków spółdzielczych w Polsce, poprzez wdrożenie mechanizmów szybkiego diagnozowania sytuacji uczestników systemu, narzędzi dyscyplinujących, a także funduszy pomocowych wspierających płynność i wypłacalność banków.

Stanowisko to podziela Narodowy Bank Polski m.in. w „Raporcie o stabilności systemu finansowego – luty 2016”, w którym wskazuje na „konieczność dostosowania się bankowości spółdzielczej do przepisów CRD IV/CRR. Jednym z rozwiązań jest tworzenie tzw. systemów ochrony instytucjonalnej (IPS), którego istotą jest wzajemne gwarantowanie płynności i wypłacalności każdego uczestnika tego systemu. NBP z zadowoleniem przyjmuje utworzenie IPS przez banki spółdzielcze i postuluje jak najszybsze ich pełne wdrożenie. Ścisła integracja sektora jest również niezbędna dla ograniczenia ryzyka długookresowego związanego z obecnym modelem bankowości spółdzielczej oraz lepszego wykorzystania jej potencjału rozwojowego”.

W sytuacji, gdy NBP dochował obowiązku zbadania zdolności kredytowej i wypłacalności SK Banku i w wyniku przeprowadzonej własnej analizy nie odmówił udzielenia kredytu, dzieląc ocenę KNF co do wypłacalności SBRzR w Wołominie, oraz w sytuacji gdy identyczne analizy przeprowadził MF na podstawie posiadanych informacji w tym uzyskanych w ramach uczestnictwa w KSF oraz jego przedstawiciela w posiedzeniach KNF, pozbawione logiki i niezrozumiałe jest stawianie zarzutu narażenia Skarbu Państwa na wysokie ryzyko strat tylko wobec KNF. W sytuacji, gdy KNF dysponując takim samym zakresem informacji jak inne instytucje sieci bezpieczeństwa finansowego dokonała zbieżnej z NBP i MF oceny sytuacji i przedstawiła dla MF opinię o wypłacalności SBRzR w Wołominie odzwierciedlającą ustalenia NBP, co do możliwości udzielenia kredytu refinansowego w związku ze stwierdzeniem braku niewypłacalności SBRzR w Wołominie i celowości udzielenia takiego kredytu oraz końcowe wnioski Ministra Finansów, który udzielił swego wsparcia temu bankowi, nie jest możliwe stwierdzenie jakimi przesłankami i intencjami kierowała się NIK formułując m. in. zarzut nierzetelności podejmowanych działań nadzorczych, niedochowania staranności i narażenia Skarbu Państwa na ryzyko wysokich strat. Przy czym zarzuty te zostały postawione na podstawie ustaleń pomijających istotne informacje pozwalające ustalić rzeczywisty i obiektywny stan faktyczny oraz podstawę prawną działań podejmowanych zarówno przez KNF jak i pozostałe instytucje zaangażowane w sprawie, a których nie można rozpatrywać i analizować w oderwaniu od działań KNF.


PRZEWODNICZĄCY
KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO 27
Andrzej Jakubiak