Białostockie Studia Prawnicze
2019 vol. 24 nr 3

DOI: 10.15290/bsp.2019.24.03.04

Zbigniew Ofiarski
Uniwersytet Szczeciński
zbigniew.ofiarski@usz.edu.pl
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0003-1675-933X

Received: 21.12.2018
Accepted: 29.04.2019

Istota i zakres kontroli wykonywanej przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny

The Essence and Scope of the Control Performed by the Bank Guarantee Fund

Abstract: The catalogue of the Bank Guarantee Fund's tasks also includes the performance of controls in relation to the entities included in the deposit guarantee system, especially to national banks, branches of foreign banks conducting activities in Poland and cooperative savings and credit unions. The control actions of the Bank Guarantee Fund are above all related to its tasks consisting in the guarantee of the solvency of the above-mentioned entities and their restructuring in the usual and compulsory course. There are three areas of the Bank Guarantee Fund's control activity, which consider the correctness of: the data included in the calculation systems of the entities included in the guarantee system, the use of aid and support in scope of restructuring cooperative savings and credit unions, the actions of the bridge institution formed in order to conduct a compulsory restructuring of entities included in the deposit guarantee system. In the first and second areas the Bank Guarantee Fund performs the control independently, and in the third area it can perform the control mutually with the Polish Financial Supervision Authority.

Keywords: control, Bank Guarantee Fund, deposit guarantee system, restructuring
Słowa kluczowe: kontrola, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, system gwarantowania depozytów, restrukturyzacja

1. Wprowadzenie

Wejście w życie z dniem 9 października 2016 r. nowej ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym[1] oraz kilkakrotna nowelizacja jej przepisów, dokonana w latach 2017-2018, doprowadziły do wykreowania ważnego organu kontroli finansowej nad działalnością dwóch istotnych sektorów polskiego rynku finansowego, tzn. sektora

1 Ustawa z dnia 10 czerwca 20016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1937 ze zm.), dalej u.b.f.g.

bankowego oraz sektora spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (SKOK). Ustawą o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (BFG) implementowano do krajowego porządku prawnego postanowienia dwóch dyrektyw unijnych[2], które zawierają rozwiązania umożliwiające skuteczne działanie wobec banków i innych instytucji finansowych, mających problemy finansowe[3]. Przyjęto w polskim ustawodawstwie, że BFG może być jednym z organów, któremu zapewnia się odpowiedni zbiór instrumentów umożliwiających wystarczająco wczesną i szybką interwencję w stosunku do instytucji mających problemy finansowe lub zagrożonych upadłością. Celem tych działań powinno być zapewnienie ciągłości podstawowych funkcji finansowych i gospodarczych danej instytucji, a także ograniczenie do minimum wpływu upadłości danej instytucji na sektor gospodarczy i finansowy[4].

Utworzony w 1994 r. BFG jest podmiotem zaliczanym do struktury organizacyjnej państwa. Misją BFG jest prowadzenie działań na rzecz bezpieczeństwa i stabilności sektora bankowego i sektora SKOK oraz wzrostu zaufania klientów do instytucji finansowych funkcjonujących w tych sektorach[5]. Będąc osobą prawną prawa publicznego BFG realizuje wskazane w ustawie zadania publiczne[6], które wykonuje samodzielnie, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, z wykorzystaniem instrumentów władztwa administracyjnego[7]. W katalogu zadań BFG, wymienionych w art. 5 u.b.f.g., wprost wymieniono wykonywanie kontroli danych zawartych w systemach wyliczania podmiotów objętych systemem gwarantowania oraz sprawowanie kontroli prawidłowości wykorzystania pomocy i wsparcia w zakresie restrukturyzacji SKOK, w których powstało niebezpieczeństwo niewypłacalności, a także monitorowanie sytuacji ekonomiczno-finansowej i systemu zarządzania SKOK korzystającej z pomocy finansowej oraz podmiotu, któremu BFG udzielił wsparcia.

2 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE.L 173 z 12.6.2014, s. 190) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz. Urz. UE.L 173 z dnia 12.06.2014, s. 149), dalej Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE.

3 P. Zimmerman, M. Medyński, Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji – wielkie zmiany i ich przyczyny, „Monitor Prawa Bankowego" 2017, nr 2, s. 98.

4 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE, motyw pierwszy i piąty dyrektywy.

5 R. Sura, Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot administrujący, Lublin 2013, s. 146.

6 E. Kosieradzka, Bankowy Fundusz Gwarancyjny - podstawowa instytucja zapewnienia bezpieczeństwa finansowego i stabilności systemu bankowego w Polsce, „Studia Iuridica Lublinensia" 2004, nr 4, s. 131.

7 K. Chochowski, Status prawny Bankowego Funduszu Gwarancyjnego: Studium administracyjnoprawne, Tarnobrzeg 2010, s. 125.

Funkcja kontrolna BFG związana jest jednak także z realizacją innych jego zadań. Gromadzone w toku działań kontrolnych informacje są ponadto wykorzystywane przez Prezesa Zarządu BFG, który (wraz z Ministrem Finansów, Prezesem NBP i Przewodniczącym Komisji Nadzoru Finansowego) wchodzi w skład Komitetu Stabilności Finansowej (KSF). W ramach tego organu wykonywane są: nadzór makroostrożnościowy oraz zarządzanie kryzysowe. Członkowie Komitetu Stabilności Finansowej powinni efektywnie ze sobą współpracować oraz koordynować działania reprezentowanych przez siebie podmiotów, w celu utrzymania lub przywrócenia stabilności systemu finansowego oraz wymiany informacji, opinii i ocen[8].

Celem opracowania jest analiza oraz ocena rozwiązań przyjętych w ustawie o BFG wyznaczających poszczególne obszary kontroli, w których jest ona sprawowana przez ten podmiot. Ponadto zidentyfikowano instrumenty stosowane przez BFG w ramach procedur kontrolnych. Poddano weryfikacji hipotezę, według której ustalenia dokonane w ramach kontroli wykonywanej przez BFG są niezbędne nie tylko do prawidłowego wykonywania zadań własnych BFG, ale również zadań pozostałych podmiotów wchodzących w skład KSF. W związku z tym podjęto próbę ustalenia, czy kontrola wykonywana przez BFG jest standardową kontrolą pozbawioną elementów władztwa, czy też jej ustalenia, stanowiąc podstawę do podejmowania rozstrzygnięć władczych adresowanych do podmiotów kontrolowanych, *de facto* posiada walory *quasi-nadzoru*. W opracowaniu zastosowano metodę dogmatycznoprawną jako metodę podstawową oraz uzupełniająco metodę empiryczno-analityczną do zaprezentowania efektów kontroli BFG przedstawionych w raporcie rocznym z działalności tego podmiotu. Krótki okres obowiązywania nowej ustawy o BFG jest główną przyczyną braku dorobku orzeczniczego sądów dotyczącego działalności kontrolnej BFG.

2. Kontrola danych zawartych w systemach wyliczania podmiotów objętych systemem gwarantowania

W rozumieniu art. 2 pkt 41 u.b.f.g. określenie „podmioty objęte systemem gwarantowania" oznacza podmioty objęte obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów. Do tej kategorii podmiotów zaliczono: banki krajowe[9], oddziały banków zagranicznych[10] (o ile nie są one uczestnikami systemu gwarantowania środków pie-

8 Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1934 ze zm.).

9 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1876 ze zm.). Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 bankiem krajowym jest każdy bank mający siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, dalej ustawa – Prawo bankowe.

10 Ustawa – Prawo bankowe, według art. 4 ust. 1 pkt 2 i 19 są to prowadzące działalność w Polsce oddziały banków mających siedziby na terytorium państw nie będących państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

nieżnych albo system gwarantowania środków pieniężnych, w którym uczestniczą, nie zapewnia gwarantowania środków pieniężnych co najmniej w zakresie i w wysokości określonych w polskiej ustawie o BFG), SKOK. Istotą obowiązkowego systemu gwarantowania jest jego powszechność w odniesieniu do wyżej wymienionych podmiotów instytucjonalnych oraz gwarantowanie deponentom przez BFG zwrotu środków powierzonych tym podmiotom w przypadku ich niewypłacalności. Ustawowy limit środków deponenta objętych ochroną gwarancyjną nie może przekroczyć równowartości w złotych polskich kwoty 100.000 euro, bez względu na liczbę umów zawartych przez deponenta z podmiotem instytucjonalnym.

Elementem prawnej konstrukcji obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów jest m.in. system wyliczania, tzn. system informatyczny podmiotu objętego systemem gwarantowania, przeznaczony do zapewnienia możliwości niezwłocznego uzyskania danych pozwalających na identyfikację deponentów oraz określenie wysokości środków gwarantowanych należnych poszczególnym deponentom. Zasady prowadzenia systemu wyliczania zostały określone w art. 28-34b u.b.f.g. oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów[11]. Podmiot objęty systemem gwarantowania jest obowiązany do utrzymywania systemu wyliczania, w którym zawarte są dane deponentów posiadających wierzytelności wobec tego podmiotu. System wyliczania powinien zapewniać gotowość do sporządzania listy deponentów na podstawie zawartych w nim danych umożliwiających identyfikację deponentów oraz na określenie wysokości należnych poszczególnym deponentom środków gwarantowanych, według stanu na koniec dnia. Prawidłowo prowadzony system wyliczania powinien umożliwiać przyporządkowanie konkretnemu deponentowi wszystkich dotyczących go informacji[12].

Zgodnie z art. 29 ust. 3 u.b.f.g. podmiot objęty systemem gwarantowania obowiązany jest zapewnić BFG możliwość dostępu do danych zawartych w systemie wyliczania. Konieczność zapewnienia tego dostępu związana jest z obowiązkiem wykonywania przez BFG zadań kontrolnych wymienionych w art. 32 oraz art. 42 u.b.f.g. Celem kontroli, sprawowanej w siedzibie BFG lub w siedzibie podmiotu objętego systemem gwarantowania, jest sprawdzenie prawidłowości danych zawartych w systemach wyliczania. Kontrola nie ma charakteru periodycznego i nie musi odbywać się według wcześniej ustalonego harmonogramu. W praktyce BFG planuje przeprowadzanie kontroli systemów wyliczania w poszczególnych podmiotach objętych systemem gwarantowania. Ustawodawca stanowi, że podmiot objęty

11 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 września 2016 r. w sprawie wymogów dla systemów wyliczania utrzymywanych w podmiotach objętych systemem gwarantowania (Dz.U. z 2016 r. poz. 1642).

12 R. Sura, Komentarz do art. 29, (w:) P. Zawadzka, P. Zimmerman, R. Sura, Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji. Komentarz, Warszawa 2017, s. 134.

systemem gwarantowania przekazuje niezwłocznie BFG, na jego żądanie, dane znajdujące się w systemie wyliczania. Wykonując czynności kontrolne BFG, w oparciu o dane gromadzone w rejestrze PESEL, weryfikuje dane osobowe deponentów ujęte w systemach wyliczania. Dokonywana przez BFG weryfikacja obejmuje potwierdzenie zgodności przekazanych danych z danymi zgromadzonymi w rejestrze PESEL, a w przypadku braku zgodności lub niekompletności skutkujących brakiem możliwości identyfikacji deponentów – udostępnienie BFG weryfikowanych danych z rejestru PESEL.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w prowadzonym systemie wyliczania BFG nie jest uprawniony do podejmowania działań o charakterze władczym, a więc w tym zakresie kontrola ogranicza się jedynie do ustalenia stanu rzeczywistego i porównania go ze stanem obowiązującym. Na podstawie art. 33 ust. 6 u.b.f.g. uprawniono BFG do wystąpienia do Komisji Nadzoru Finansowego o podjęcie czynności kontrolnych lub środków w ramach nadzoru, w zakresie prawidłowości funkcjonowania systemów wyliczania. Zgodnie z art. 33 u.b.f.g. zakres kompetencji KNF obejmuje m.in. sprawowanie nadzoru nad prawidłowością funkcjonowania systemów wyliczania. W ramach nadzoru KNF może stosować środki nadzorcze (*ad personam* oraz *ad rem*), a także nakładać kary pieniężne na podmiot objęty systemem gwarantowania lub osoby odpowiedzialne w tym podmiocie za prawidłowe funkcjonowanie systemu wyliczania. Kwoty wyegzekwowane z tytułu kar pieniężnych KNF odprowadza na rzecz BFG i zasilają one odpowiednio fundusz gwarancyjny banków lub fundusz gwarancyjny kas. Wyżej wymienione fundusze służą do pokrywania zobowiązań BFG z tytułu środków gwarantowanych w podmiotach objętych systemem gwarantowania.

W rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 26 września 2016 r. określono m.in. tryb i sposób kontroli prawidłowości danych zawartych w systemie wyliczania. Z postanowień tego rozporządzenia wynika, że kontrolę prawidłowości danych zawartych w systemach wyliczania, otrzymanych przez BFG na jego żądanie od podmiotów objętych systemem gwarantowania, należy przeprowadzać w siedzibie BFG. Kryteriami tej kontroli są poprawność i kompletność danych niezbędnych do identyfikacji deponentów oraz należnych im kwot środków gwarantowanych. Podmiot kontrolowany obowiązany jest do niezwłocznego udzielania BFG wyjaśnień na temat przekazanych danych, natomiast BFG powinien niezwłocznie przekazać podmiotowi kontrolowanemu pisemną informację o wynikach z przeprowadzonej kontroli.

W przypadku przeprowadzania kontroli w siedzibie podmiotu objętego systemem gwarantowania należy w szczególności sprawdzić poprawność danych zawartych w systemie wyliczania na podstawie dokumentów źródłowych znajdujących się w posiadaniu tego podmiotu, a także stosowania przez ten podmiot definicji deponenta i środków gwarantowanych. Z kontroli przeprowadzonej w siedzibie podmiotu kontrolowanego BFG sporządza protokół, który podpisują osoby uprawnione do reprezentowania tego podmiotu w terminie 7 dni od dnia przedstawienia go do

podpisu. Podmiot kontrolowany, w terminie 14 dni od dnia otrzymania pisemnej informacji o wynikach kontroli albo od dnia podpisania protokołu kontroli, informuje w formie pisemnej BFG o podjętych działaniach, mających na celu usunięcie wskazanych nieprawidłowości.

W 2017 r. BFG przeprowadził ogółem 170 kontroli systemu wyliczania, w tym 158 kontroli w siedzibie BFG oraz 12 kontroli w siedzibach podmiotów objętych systemem gwarantowania. Najwięcej kontroli dotyczyło banków spółdzielczych (106 kontroli) oraz SKOK (56 kontroli), natomiast w bankach komercyjnych przeprowadzono 8 kontroli. W szczególności kontrolą objęto poprawność danych w systemach wyliczania oraz dostosowanie systemów wyliczania do obowiązujących wymagań w kwestii zakresu danych, sposobu ich prezentacji oraz odpowiednich oznaczeń danych, związanych ze zmianami w 2016 r. podstaw prawnych funkcjonowania BFG[13].

Celem kontroli systemu wyliczania, sprawowanej przez BFG, jest również poprawność sporządzonej listy deponentów. W tym przypadku ustawodawca nie wskazuje w sposób ogólny podmiotu kontrolującego, tzn. BFG, lecz wprost kompetencje kontrolne przyporządkowuje jego organowi wykonawczemu, tzn. Zarządowi BFG. Lista deponentów poddawana jest bieżącej kontroli, obejmującej w szczególności dane deponentów. Weryfikacja listy deponentów następuje według stanu na dzień spełnienia warunku gwarancji[14], albo na dzień określony w decyzji BFG o zawieszeniu działalności banku krajowego w restrukturyzacji lub SKOK w restrukturyzacji, jeżeli jest to niezbędne do zastosowania instrumentów przymusowej restrukturyzacji.

Ustawodawca nie jest jednak konsekwentny w określaniu podmiotu kontrolującego w treści przepisu art. 42 u.b.g.f. W art. 42 ust. 1 tej ustawy wskazano na Zarząd BFG, jako podmiot uprawniony do sprawowania kontroli listy deponentów, natomiast w art. 42 ust. 3-5 u.b.g.f, podobnie jak w innych przepisach cytowanej ustawy, ogólnie wymieniono BFG jako podmiot uprawniony do wykonywania tej kontroli. Jest ona realizowana przez BFG w oparciu o dane gromadzone w rejestrze PESEL i polega na weryfikacji danych osobowych deponentów ujętych w systemach wyli-

13 Raport roczny Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Warszawa 2018, s. 22.

14 W odniesieniu do banku krajowego oraz SKOK dniem spełnienia warunku gwarancji jest dzień zawieszenia ich działalności wskazany w decyzji KNF i ustanowienia zarządu komisarycznego, o ile nie został on ustanowiony wcześniej, oraz wystąpienia do właściwego sądu z wnioskiem o ogłoszenie upadłości lub dzień wystąpienia przez BFG do właściwego sądu z wnioskiem o ogłoszenie upadłości. W przypadku oddziału banku zagranicznego dniem spełnienia warunku gwarancji jest dzień wydania przez sąd postanowienia o uznaniu orzeczenia o wszczęciu zagranicznego postępowania upadłościowego dotyczącego banku zagranicznego, który prowadzi działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w formie oddziału, albo dzień wszczęcia postępowania upadłościowego obejmującego majątek banku zagranicznego położony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

czania. Dokonywana przez BFG weryfikacja obejmuje potwierdzenie zgodności przekazanych danych z podmiotu objętego systemem gwarantowania z danymi zgromadzonymi w rejestrze PESEL, a w przypadku braku zgodności lub niekompletności, skutkujących brakiem możliwości identyfikacji deponentów – udostępnienie BFG weryfikowanych danych z rejestru PESEL. O nieprawidłowościach ujawnionych w toku kontroli BFG niezwłocznie zawiadamia KNF oraz wzywa podmiot uprawniony do reprezentacji upadłego (np. zarząd komisaryczny, likwidatora) do ich usunięcia. Kontrola prawidłowości sporządzenia listy deponentów jest istotna z punktu widzenia określenia wysokości zobowiązań BFG wobec deponentów. Lista deponentów stanowi podstawowy dokument, na podstawie którego dokonywany jest zwrot środków deponentom[15].

Do zakresu kompetencji BFG należy również sprawowanie bieżącej kontroli dokonywania wypłat środków gwarantowanych przez uprawnionego do reprezentacji upadłego podmiotu, który był objęty systemem gwarantowania. Zarząd BFG zawiera umowę z uprawnionym do reprezentacji o dokonanie wypłaty środków gwarantowanych, przy czym powinien uwzględniać konieczność zapewnienia: ochrony interesów deponentów, terminowości wypłat, a także odpowiedniego poziomu kosztów przewidzianych do poniesienia w celu wypłaty środków gwarantowanych. W przypadku ujawnienia nieprawidłowości w procedurze dokonywania wypłat środków gwarantowanych BFG niezwłocznie zawiadamia KNF oraz wzywa podmiot uprawniony do reprezentacji do ich usunięcia. Możliwość wezwania do określonego zachowania się, polegającego na usunięciu ujawnionych nieprawidłowości, wykracza poza typowe uprawnienia kontrolne[16].

Konkludując, ustalenia kontrolne BFG w odniesieniu do systemu wyliczania mogą stanowić podstawę do następujących jego działań:

- zakończenia postępowania kontrolnego w przypadku stwierdzenia prowadzenia systemu wyliczania w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami;
- złożenia wniosku do KNF o potrzebie podjęcia działań nadzorczych przez organ nadzoru.

Ponadto, w wyniku działań KNF może nastąpić zwiększenie zasobów pieniężnych BFG w związku z uzyskaniem wpływów z tytułu kar pieniężnych wymierzonych przez KNF za nieprawidłowo prowadzony system wyliczania w podmiocie objętym systemem gwarantowania.

15 P. Zawadzka, (w:) P. Zawadzka, P. Zimmerman, R. Sura, Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji. Komentarz, Warszawa 2017, s. 151.

16 Z. Ofiarski, Prawo bankowe, Warszawa 2017, Komentarz do art. 42, s. 560.

3. Kontrola prawidłowości wykorzystania pomocy i wsparcia w zakresie restrukturyzacji SKOK

Do zadań BFG w zakresie restrukturyzacji SKOK, w których powstało niebezpieczeństwo niewypłacalności, zgodnie z art. 5 ust. 2 u.b.f.g., należy m.in. udzielanie im zwrotnej pomocy finansowej oraz udzielanie wsparcia podmiotom przejmującym SKOK, przejmującym wybrane prawa majątkowe lub wybrane zobowiązania SKOK lub nabywcom przedsiębiorstwa SKOK w likwidacji, jego zorganizowanej części lub wybranych praw majątkowych. Kontroli ze strony BFG podlega wykorzystanie tej pomocy oraz wsparcia. Wraz z wykonywaniem kontroli BFG powinien monitorować sytuację ekonomiczno-finansową i system zarządzania SKOK korzystającej z pomocy finansowej oraz podmiotu, któremu udzielił wsparcia. Monitorowanie jest formą kontroli, która polega przede wszystkim na prowadzeniu obserwacji[17]. Według stanu na koniec 2017 r. procesem monitorowania objęte były: 3 banki komercyjne (korzystające ze wsparcia w związku z przejęciem pięciu kas), 1 bank spółdzielczy, w którym BFG w latach 2014-2017 udzielił wsparcia w związku z procesem restrukturyzacji SKOK. W ramach monitorowania banków korzystających ze wsparcia, BFG do końca 2017 r. zaakceptował wszystkie prawidłowo przedstawione w ciągu roku sprawozdania dotyczące umów gwarancji pokrycia strat. Ponadto, BFG przeprowadził kontrole w 3 bankach. Przedmiotem kontroli była prawidłowość realizacji warunków umów wsparcia, jakość zarządzania przejętymi prawami majątkowymi oraz informacji przekazywanych w raportach rozliczeniowych z księgami banków. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości mających wpływ na realizację umów oraz ich rozliczenia[18].

Stosownie do postanowień art. 8 pkt 9 u.b.f.g. Rada BFG, na wniosek Zarządu BFG, określa zasady i formy udzielania pomocy i wsparcia oraz dochodzenia zwrotu środków z tytułu udzielenia pomocy lub wsparcia w związku z restrukturyzacją SKOK[19]. W art. 259 ust. 2 u.b.f.g. nałożono na BFG obowiązek konsultowania z KNF działań w zakresie restrukturyzacji SKOK oraz obowiązków nakładanych na SKOK.

Zakres udzielanej przez BFG dla SKOK „zwrotnej pomocy finansowej" został wyznaczony w art. 260 u.b.f.g. i obejmuje pożyczki, gwarancje lub poręczenia dla SKOK. Pomoc udzielana przez BFG ma charakter celowy, ponieważ może być wykorzystana wyłącznie na usunięcie niebezpieczeństwa niewypłacalności SKOK. Ustawodawca wyraźnie zastrzega, że pożyczka udzielana dla SKOK może być zaliczona wyłącznie do funduszy własnych SKOK. Przed udzieleniem zwrotnej pomocy finansowej BFG przeprowadza wstępną kontrolę, polegającą w szczególności na zapozna-

17 M. Bańko (red.), Wielki słownik wyrazów obcych PWN, Warszawa 2003, s. 841.

18 Raport roczny Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Warszawa 2018, s. 35.

19 Uchwała nr 61/2017 Rady BFG z dnia 28 lipca 2017 r. w sprawie określenia zasad i form udzielania pomocy i wsparcia oraz dochodzenia zwrotu środków z tytułu udzielenia pomocy lub wsparcia w związku z restrukturyzacją spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

niu się i akceptacji przez Zarząd BFG wyników badania sprawozdania finansowego dotyczącego działalności SKOK wnioskującej o taką pomoc. Stosownie do postanowień § 9 uchwały nr 61/2017 Rady BFG udzielenie pomocy finansowej przez BFG może być uzależnione od wyników wizytacji przeprowadzonej w SKOK, mającej na celu w szczególności uzupełnienie lub weryfikację danych niezbędnych do analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej kasy. Ponadto Zarząd BFG:

- zapoznaje się z pozytywną opinią KNF o programie postępowania naprawczego w SKOK,
- analizuje, czy wysokość wnioskowanej przez SKOK pomocy nie będzie wyższa od łącznej maksymalnej kwoty z tytułu gwarancji w tej kasie, liczonej jako suma środków gwarantowanych na rachunkach deponentów kasy,
- weryfikuje, czy dotychczasowe fundusze własne SKOK wykorzystano na pokrycie jej strat,
- bada, czy zabezpieczenie wierzytelności z tytułu udzielonej pomocy gwarantuje zwrot pełnej jej kwoty wraz z odsetkami.

Uprawnienia do wykonywania monitoringu przez BFG, związane z udzieloną zwrotną pomocą finansową, określono w art. 263 ust. 1 u.b.f.g. Ustawodawca zobowiązał SKOK, korzystającą z pomocy BFG, do udzielania na żądanie BFG informacji niezbędnych do wykonywania przez BFG kontroli prawidłowości wykorzystania pomocy oraz monitorowania sytuacji ekonomiczno-finansowej i systemu zarządzania SKOK.

Restrukturyzacja SKOK może również polegać na udzielaniu przez BFG wsparcia podmiotom przejmującym SKOK, przejmującym wybrane prawa majątkowe lub wybrane zobowiązania SKOK lub nabywcom przedsiębiorstwa SKOK w likwidacji, jego zorganizowanej części lub wybranych praw majątkowych. Formy wsparcia wymieniono w art. 264 ust. 2 u.b.f.g. i są one następujące:

- objęcie akcji banku przejmującego;
- udzielenie pożyczki lub gwarancji;
- udzielenie gwarancji całkowitego lub częściowego pokrycia strat wynikających z ryzyka związanego z przejmowanymi lub nabywanymi prawami majątkowymi lub przejmowanymi zobowiązaniami;
- udzielenie dotacji na pokrycie różnicy między wartością przejmowanych lub nabywanych praw majątkowych i przejmowanych zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych na rachunkach deponentów SKOK do wysokości łącznej maksymalnej kwoty z tytułu gwarancji w SKOK stanowiącej sumę środków gwarantowanych na rachunkach deponentów SKOK, w której stwierdzono niebezpieczeństwo niewypłacalności[20].

20 Np. dnia 26 lipca 2018 r. Zarząd BFG podjął uchwałę w sprawie udzielenia wsparcia Bankowi BGŻ BNP Paribas S.A. w procesie restrukturyzacji SKOK „Rafineria", w formie dotacji w kwo-

Zgodnie z postanowieniami Statutu BFG[21] uzyskania uprzedniej opinii Rady BFG wymaga zaciągnięcie zobowiązania przez BFG, związanego ze świadczeniami tego funduszu dotyczącymi restrukturyzacji SKOK. Formy wsparcia udzielanego przez BFG nie są konkurencyjne wobec siebie i mogą być stosowane odrębnie, jak również dopuszczalne jest jednoczesne stosowanie kilku form wsparcia w tym samym okresie i wobec tego samego podmiotu przejmującego SKOK. Kontrola wstępna, sprawowana przez BFG wobec podmiotu, któremu ma być udzielone wsparcie, zgodnie z art. 265 u.b.f.g. polega na:

- uznaniu przez Zarząd BFG przedstawionych przez przejmującego lub nabywcę wyników badania sprawozdania finansowego dotyczącego działalności SKOK;
- zapoznaniu się przez Zarząd BFG z treścią pozytywnej opinii KNF o celowości przejęcia i braku zagrożenia dla bezpieczeństwa środków deponentów gromadzonych w SKOK oraz w przejmującym lub nabywającym banku lub SKOK;
- ustaleniu, że wysokość środków zaangażowanych przez BFG we wsparcie przejmującego lub nabywcy nie będzie wyższa niż łączna maksymalna kwota z tytułu gwarancji w SKOK, liczona jako suma środków gwarantowanych na przejmowanych rachunkach deponentów tej SKOK;
- ustaleniu, czy wykorzystano dotychczasowe fundusze własne przejmowanej lub likwidowanej SKOK na pokrycie jej strat;
- ustaleniu, czy zabezpieczenie wierzytelności gwarantuje zwrot pełnej kwoty wsparcia wraz z odsetkami w przypadku wsparcia w formie pożyczki lub gwarancji.

Zakres kontroli bieżącej BFG udzielonego wsparcia określono w art. 266 u.b.f.g., zgodnie z którym podmiot korzystający ze wsparcia BFG jest obowiązany udzielać na żądanie BFG informacji niezbędnych do oceny ryzyka zwrotu udzielonego wsparcia lub strat związanych z nabywanymi lub przejmowanymi prawami majątkowymi lub zobowiązaniami. Z cytowanego przepisu wynika, że częstotliwość udostępniania informacji oraz ich przedmiotowy zakres określa BFG. Należy jednak podkreślić, że przedmiot (treść) żądanych informacji powinien być związany z dokonywaną przez BFG wyżej wskazaną oceną.

---

cie 41.082.000 zł na pokrycie różnicy między wartością bilansową przejmowanych praw majątkowych a wartością bilansową przejmowanych zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych, a także gwarancji pokrycia strat wynikających z przejętych praw majątkowych, zakładającej udział BFG w przychodach z praw majątkowych objętych gwarancją, https://www.bfg.pl (data dostępu: 20.09.2018 r.).

21 Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie nadania statutu Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu (Dz.U. z 2017 r. poz. 203).

4. Czynności kontrolne BFG dotyczące instytucji pomostowej tworzonej w ramach przymusowej restrukturyzacji

Implementując postanowienia dyrektywy 2014/59/UE wprowadzono do ustawy o BFG rozwiązania dotyczące prowadzenia przymusowej restrukturyzacji, którą można porównać do zarządzania kryzysowego podmiotu zagrożonego niewypłacalnością. Realizowana jest w odniesieniu do zagrożonego podmiotu, który nie spełnia warunków prowadzenia działalności, a jego ewentualna upadłość mogłaby poważnie negatywnie wpłynąć na klientów tego podmiotu oraz zakłócić funkcjonowanie rynku finansowego lub gospodarki.

Przymusowa restrukturyzacja obejmuje wiele różnych działań, np. tworzenie planów przymusowej restrukturyzacji, umarzanie lub konwersję zobowiązań, tworzenie instytucji pomostowych. Zgodnie z art. 2 pkt 26 u.b.f.g. instytucja pomostowa to podmiot, którego jedynym akcjonariuszem lub podmiotem dominującym jest BFG. Tworzona jest w celu przeniesienia na nią praw udziałowych podmiotu w restrukturyzacji, jego przedsiębiorstwa albo praw majątkowych lub zobowiązań podmiotu w restrukturyzacji w celu kontynuowania w całości lub części działalności prowadzonej przez podmiot w restrukturyzacji. Działalność instytucji pomostowej jest ograniczona w aspekcie czasowym, ponieważ jej przedsiębiorstwo, akcje albo udziały powinny być zbyte w okresie 2 lat od dnia rozpoczęcia działalności, ale BFG w ustawowo wymienionych przypadkach może ten termin przedłużyć o 1 rok.

Na etapie prac legislacyjnych, dotyczących projektu ustawy o BFG, krytycznie oceniono rozwiązania prawne kształtujące różne funkcje BFG. W szczególności uznano, że nie gwarantowały one, wymaganej przez art. 3 ust. 3 dyrektywy 2014/59/UE, niezależności operacyjnej i strukturalnej unikania konfliktów interesów między poszczególnymi funkcjami BFG. Podkreślono, że Rada BFG oraz Zarząd BFG zostały upoważnione do podejmowania działań, w tym wydawania decyzji, dotyczących zarówno gwarantowania depozytów, jak też przymusowej restrukturyzacji. Nie wyznaczono w ramach BFG odrębnych organów, które miałyby realizować wyłącznie jedną z wymienionych jego funkcji. Uznano, że może to potencjalnie prowadzić do występowania konfliktu interesów między funkcjami (działaniami) BFG w obu wymienionych obszarach[22]. Problemu tego nie rozwiązano, a jest on również zauważalny w kontekście tworzenia instytucji pomostowej przez BFG oraz jej funkcjonowania, w tym poddania kontroli ze strony BFG.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny wprost nie został w ustawie upoważniony do wykonywania kontroli działalności instytucji pomostowej, ale zgodnie z art. 194 ust. 1 u.b.f.g. pracownicy BFG lub osoby wskazane przez BFG mogą uczestniczyć w wy-

22 M. Szydło, Opinia prawna w sprawie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, „Zeszyty Prawnicze BAS" 2016, nr 1, s. 174.

konywaniu czynności kontrolnych w instytucji pomostowej podejmowanych przez pracowników Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego. Z cytowanego przepisu ustawy wynika, że pracownicy BFG nie mogą samodzielnie przeprowadzać czynności kontrolnych w instytucji pomostowej, lecz jedynie uczestniczyć w wykonywaniu takich czynności przez pracowników Urzędu KNF. Wniosek ten dodatkowo uzasadnia treść art. 194 ust. 2 u.b.f.g., według którego zakres czynności kontrolnych, do których są uprawnieni pracownicy BFG lub osoby przez niego wskazane, określa KNF w uchwale, na wniosek BFG. Czynności kontrolne podejmowane przez pracowników BFG oraz Urzędu KNF są wykonywane po okazaniu legitymacji służbowej oraz doręczeniu upoważnienia wydanego przez Przewodniczącego KNF.

Na podstawie art. 328 u.b.f.g. możliwe jest zawarcie przez BFG z KNF porozumienia o współpracy oraz o wymianie lub przekazywaniu informacji, w którym zostaną określone w szczególności zasady współpracy, zakres wymiany lub przekazywania informacji oraz zasady ochrony tych informacji, a także zasady udziału pracowników BFG w czynnościach kontrolnych w instytucji pomostowej podejmowanych przez pracowników Urzędu KNF.

5. Wnioski końcowe

W opracowaniu wykazano, że działalność kontrolna BFG, w szczególności wykonywana w sektorze bankowym oraz SKOK, jest ściśle związana z podstawowymi zadaniami tego podmiotu, do których należy zaliczyć gwarantowanie ich wypłacalności wobec deponentów oraz podejmowanie postępowań restrukturyzacyjnych (zwykłych i przymusowych) wobec banków krajowych i SKOK. Przyjmuje się, że właśnie realizacja tych zadań przez BFG bezpośrednio wpływa na poziom stabilizacji i bezpieczeństwa krajowego systemu finansowego[23] oraz chroni interesy wszystkich podmiotów tego systemu[24]. Analiza i ocena obowiązującego ustawodawstwa umożliwiła wyodrębnienie trzech głównych obszarów działalności kontrolnej BFG, a mianowicie: prawidłowości danych zawartych w systemach wyliczania podmiotów objętych systemem gwarantowania, prawidłowości wykorzystania pomocy i wsparcia w zakresie restrukturyzacji SKOK, kontroli działalności instytucji pomostowej będącej ważnym instrumentem prowadzenia przymusowej restrukturyzacji podmiotów objętych systemem gwarantowania depozytów. W pierwszym i drugim obszarze BFG sprawuje kontrolę samodzielnie w ustawowo wyznaczonych granicach, nato-

23 Ł. Wojciechowski, Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako instytucja bezpieczeństwa finansowego w świetle wybranych aspektów funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów, „Zeszyty Naukowe" Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie 2016, nr 1, s. 20.

24 I. Kropacz, Stabilność systemu finansowego i bezpieczeństwo polskiego systemu gwarantowania depozytów, „Finanse i Prawo Finansowe" 2017, nr 4, s. 18.

miast w obszarze trzecim kontrolę może wykonywać wspólnie z KNF i w zakresie określonym przez KNF.

Działania kontrolne wykonywane przez BFG wpisują się w ogólną misję tego podmiotu, którą jest podejmowanie działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego. Zebrane w toku kontroli informacje służą nie tylko wykonywaniu ustawowo określonych zadań własnych BFG, ale również są wykorzystywane przez podmioty funkcjonujące w ramach Komitetu Stabilności Finansowej do wykonywania nadzoru makroostrożnościowego oraz – w razie zaistnienia takiej konieczności – do zarządzania kryzysowego. W wyniku weryfikacji przyjętej hipotezy można stwierdzić, że kontrola wykonywana przez BFG jest standardową kontrolą pozbawioną instrumentów władczych, z których mogłyby korzystać organy BFG (rada lub zarząd). W razie stwierdzenia nieprawidłowości w działalności kontrolowanych podmiotów BFG występuje do KNF o podjęcie odpowiednich środków nadzorczych lub zastosowanie kar pieniężnych.

BIBLIOGRAFIA

Chochowski K., Status prawny Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Studium administracyjnoprawne, Tarnobrzeg 2010.

Kosieradzka E., Bankowy Fundusz Gwarancyjny – podstawowa instytucja zapewnienia bezpieczeństwa finansowego i stabilności systemu bankowego w Polsce, „Studia Iuridica Lublinensia" 2004, nr 4.

Kropacz I., Stabilność systemu finansowego i bezpieczeństwo polskiego systemu gwarantowania depozytów, „Finanse i Prawo Finansowe" 2017, nr 4.

Ofiarski Z., Prawo bankowe, Warszawa 2017.

Sura R., Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot administrujący, Lublin 2013.

Sura R., Komentarz do art. 29, (w:) P. Zawadzka, P. Zimmerman, R. Sura, Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji. Komentarz, Warszawa 2017.

Szydło M., Opinia prawna w sprawie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, „Zeszyty Prawnicze BAS" 2016, nr 1.

Wojciechowski Ł., Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako instytucja bezpieczeństwa finansowego w świetle wybranych aspektów funkcjonowania systemu gwarantowania depozytów, „Zeszyty Naukowe" Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie 2016, nr 1.

Zawadzka P., Komentarz do art. 42, (w:) P. Zawadzka, P. Zimmerman, R. Sura, Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji. Komentarz, Warszawa 2017.

Zimmerman P., Medyński M., Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji – wielkie zmiany i ich przyczyny, „Monitor Prawa Bankowego" 2017, nr 2.