

Sprawozdanie

**podkomisji nadzwyczajnej do spraw
realizacji ustaw o spółdzielczych kasach
oszczędnościowo-kredytowych**

**Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
VII kadencji**

Warszawa, 20 lipca 2015 roku

Sprawozdanie z prac podkomisji nadzwyczajnej do spraw realizacji ustaw o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych

Spis treści

1. Wstęp	s. 3
2. Przyczyny powołania Podkomisji	s. 5
3. Stan prawny (ustawy 1995, 2009, 2013, projekt ustawy „prewencyjnej” 2008)	s. 6
4. Sytuacja kas z chwilą wejścia w życie ustawy	s. 13
4.1 Sytuacja finansowa s.	14
4.2 Patologiczny outsourcing	s. 15
4.3 Zaciemnianie stanu finansowego kas. Skrypty dłużne	s. 18
4.4 Odejście od pierwotnych założeń funkcjonowania SKOK	s. 19
4.5 Zanik więzi członkowskiej	s. 21
4.6 Nieprofesjonalny nadzór sprawowany przez Kasę Krajową	s. 22
5. Kontrola Fundacji nad Kasą Krajową	s. 23
6. Konflikt interesów	s. 24
7. Działania KNF w sprawie SKOK Wołomin	s. 25
8. Działania KNF w stosunku do pozostałych kas	s. 29
9. Straty deponentów o wkładach o wartości ponad 100 tys. euro	s. 31
10. Wnioski	s. 31
11. Załączniki	s. 35
11.1 Załącznik 1 - Spis uczestników posiedzeń	
11.2 Załącznik 2 – Spis ekspertyz BAS	
11.3 Załącznik 3 - Wybrane wytyczne Światowej Rady Związków Kredytowych (WOCCU)	
11.4 Załącznik 4 - Wykaz instytucji, które przesłały materiały podkomisji; znajdują się w zasobach sejmowej Komisji Finansów Publicznych	

1. Wstęp

Podkomisja nadzwyczajna do spraw realizacji ustaw o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych została powołana przez Komisję Finansów Publicznych w dniu 19 marca 2015 roku w następującym składzie:

Brzezinka Jacek (PO)

Charłampowicz Jarosław (PO)

Ciemniak Grażyna (PO)

Czernow Zofia (PO)

Kłosowski Krzysztof (SLD)

Kopyciński Sławomir (BC)

Łopata Jan (PSL)

Materna Jerzy (PiS)

Mucha Joanna (PO)

Romanek Andrzej (ZP)

Szmit Jerzy (PiS)

Święicki Marcin (PO) – (wybrany na I posiedzeniu podkomisji na przewodniczącego)

Zaremba Renata (PO)

Zuba Maria (PiS)

Żyżyński Jerzy (PiS)

Podkomisja odbyła 14 posiedzeń w dniach 19, 24 i 31 marca, 7, 8, 9, 14, 22 i 29 kwietnia, 7 i 20 maja, 1 czerwca oraz 1 i 20 lipca 2015 r.

Tematyka posiedzeń Podkomisji:

- wybór przewodniczącego Podkomisji (2015.03.19);
- informacja o systemie nadzoru nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi wraz z informacją Zarządców Komisarycznych (2015.03.24);
- informacja dotycząca outsourcingu w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych i jego wpływu na sytuację finansową w tych kasach (2015.03.24);

- informacja o działaniach nadzorczych w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji w SKOK Św. Jana z Kęt (2015.03.31);
- informacja dotycząca przygotowania wystąpienia Prezydenta RP z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (2015.04.07, 2015.04.08 i 2015.04.09);
- informacja na temat rozporządzeń w sprawie wymagań dotyczących rachunkowości w kasach oszczędnościowo-kredytowych (2015.04.07);
- informacja o zakresie tajemnicy ustawowej dotyczącej działalności SKOK Wołomin (2015.04.14);
- informacja w zakresie uwarunkowania wprowadzania i funkcjonowania zarządu komisarycznego w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (2015.04.14);
- informacja na temat współpracy Zachodniopomorskiej SKOK z Krajową Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową (Kasa Krajowa) i firmami współpracującymi z kasami (2015.04.22);
- informacja dotycząca outsourcingu w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych i jego wpływu na sytuację w tych kasach (2015.04.29);
- stan realizacji postępowania upadłościowego w SKOK Wołomin (2015.04.29);
- informacja o sprzedaży nieobsługiwanych wierzytelności w systemie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w zamian za skrypty dłużne (2015.05.07);
- informacja o przebiegu postępowań dotyczących możliwego działania członków władz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych na szkodę tych kas (2015.05.20);
- informacja o działalności i majątku Fundacji na Rzecz Polskich Związków Kredytowych (2015.05.20.);
- informacja na temat kosztów i korzyści ze spółek obsługujących system spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, w których Kasa Krajowa posiadała lub posiada udziały (2015.06.01.);
- informacja o działalności i majątku Fundacji na Rzecz Polskich Związków Kredytowych w ramach systemu spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (2015.07.01);
- rozpatrzenie sprawozdania Podkomisji (2015.07.20)

W posiedzeniach Podkomisji uczestniczyli:

przedstawiciele Ministerstwa Finansów, Komisji Nadzoru Finansowego, Kasy Krajowej SKOK, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Prokuratury Generalnej, zarządcy komisaryczni, przedstawiciele poszkodowanych, eksperci Biura Analiz Sejmowych i sejmowego Biura Legislacyjnego (załącznik 1).

Udziału w posiedzeniu odmówili: Syndyk SKOK Wołomin p. Lechosław Kochański uzasadniając tajemnicą spraw, które prowadzi), b. Prezes Krajowej SKOK i Fundacji na Rzecz Polskich Związków Kredytowych p. Grzegorz Bierecki uzasadniając prowadzeniem postępowania przez Prokuraturę Apelacyjną w Gdańsku. Natomiast Prokurator z Gdańska nie odmówił i przybył.

Podsekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP w latach 2008-2010 p. Andrzej Duda nie odpowiedział na zaproszenie.

Ekspertyzy dla Podkomisji przygotowało Biuro Analiz Sejmowych (spis: załącznik 2).

2. Przyczyny powołania Podkomisji

Przyczyną powołania podkomisji ds. SKOK były informacje o dużej skali nieprawidłowości w systemie SKOK przedstawione na posiedzeniu Senatu oraz posiedzeniach sejmowej Komisji Finansów Publicznych.

Na posiedzeniu Senatu w dniu 20 listopada 2014 r. oraz na posiedzeniu nr 424 sejmowej Komisji Finansów Publicznych w dniu 18 grudnia 2014 r. przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) Andrzej Jakubiak przedstawił informację „na temat sytuacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, po wejściu w życie ustawy z dnia 10 października 2012 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych ze szczególnym uwzględnieniem gwarancji bezpieczeństwa środków gromadzonych przez ich członków”.

Kolejne informacje nt. sytuacji kas przedstawili przewodniczący KNF i prezes zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG) Jerzy Pruski na posiedzeniu nr 440 sejmowej Komisji Finansów Publicznych w dniu 19 lutego 2015 r.

Na zamkniętym posiedzeniu nr 444 w dniu 19 marca 2015 r. o nieprawidłowościach w systemie SKOK informowali przedstawiciele KNF, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego i Prokuratury.

Istotny wpływ na decyzję o zbadaniu funkcjonowania systemu SKOK miała też sytuacja tego sektora: w 40 na 52 kasy toczyły się postępowanie naprawcze, dwie kasy upadły (w wyniku

czego BFG musiał wypłacić członkom kas ponad 3 mld zł rekompensat z tytułu gwarancji depozytów), dwie kolejne musiały przejść banki, aby uchronić je przed bankructwem.

Ponadto niepokojące były liczne publikacje prasowe wskazujące na dużą skalę patologii w niektórych kasach i Kasie Krajowej SKOK – zrzeszającej wszystkie kasy i do 2012 r. sprawującej nad nimi nadzór. Ustalenia dziennikarskie wskazywały na istnienie układu politycznego mającego na celu ochronę prywatnych interesów osób z Kasy Krajowej poprzez blokowanie zmian ustawowych w systemie SKOK, w zamian za pośrednie finansowanie działalności politycznej z pieniędzy spółdzielców.

3. Stan prawny (ustawy 1995, 2009, 2013, projekt ustawy „prewencyjnej” 2008)

Do 1995 r. spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe funkcjonowały w oparciu o przepisy ustawy o związkach zawodowych. Oddzielne regulacje dotyczące sektora kas wprowadzone zostały ustawą z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. 1996 nr 1 poz. 2). Jej nowelizacje, dokonywane przy okazji zmian innych ustaw, nie zmieniały zasadniczych regulacji zawartych w ustawie.

Ustawa wprowadzała przymusowe zrzeszanie się dotychczasowych spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w Kasie Krajowej SKOK – założonej w 1992 r. spółdzielni, której prezesem był Grzegorz Bierecki. Poszczególne kasy nie miały jednak żadnego wpływu na decyzje podejmowane przez Kasę Krajową, ponieważ 75 proc. głosów na jej Walnych Zebraniach miała założona w 1990 r. prywatna Fundacja na rzecz Polskich Związków Kredytowych. Jednoosobowy początkowo Zarząd Fundacji sprawował Grzegorz Bierecki. Ustawa z 1995 r. była sukcesem Grzegorza Biereckiego:

- wszystkie kasy zostały obligatoryjnie zrzeszone w Kasie Krajowej;
- Kasa Krajowa otrzymała uprawnienia nadzoru i kontroli nad wszystkimi kasami (wbrew zaleceniom Światowej Rady Związków Kredytowych w ustawie nie zapewniono zewnętrznego, publicznego nadzoru nad kasami i bezpieczeństwem lokowanych tam oszczędności);
- utrzymano pełną kontrolę Fundacji kierowanej przez Biereckiego nad Kasą Krajową gdyż w jej Walnym Zebraniu Fundacja zachowała 75 proc. głosów.

Swoista „unia personalna” powodowała, że w istocie to Fundacja odgrywała kluczową rolę w systemie SKOK. W okresie funkcjonowania ustawy z 1995 r. wokół kas powstały liczne podmioty świadczące – czasem na zasadzie wyłączności i nie zawsze korzystne – usługi na rzecz kas.

Nowa ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych weszła w życie w 27 października 2012 r. po usunięciu przez Sejm niezgodności wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny (Dz.U. 2012 poz. 855). Ustawa z 2009 r. wprowadzała nadzór publiczny Komisji Nadzoru Finansowego nad kasami oraz wyłączała z systemu SKOK Fundację na rzecz Polskich Związków Kredytowych. Przepisy ustawy zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny miały charakter marginalny i nie dotyczyły tych zasadniczych regulacji.

Ustawa z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2013 poz. 613) objęła SKOK-i obowiązkowym systemem gwarantowania depozytów przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG). Tym samym środki zgromadzone w SKOK-ach zostały objęte takimi samymi gwarancjami jak pieniądze deponowane w bankach (w przypadku upadłości kasy BFG wypłaca klientom zgromadzone oszczędności do wysokości 100 tys. euro). Była to realna gwarancja, gdyż BFG dysponował środkami kilkadziesiąt razy większymi niż Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych SKOK (w którym kasy ubezpieczały dotąd depozyty swoich członków) i fundusze Kasy Krajowej SKOK. Gwarancja była realna, dlatego, że BFG dysponował środkami pochodzącymi ze składek banków wnoszonych przez nie od początku istnienia BFG (na 31.03.2015 r. łączne zasoby BFG wynosiły 17 426 mln zł w tym fundusz ochrony środków gwarantowanych gromadzony przez banki ok. 5,5 mld. zł).

Pozostałe nowelizacje ustawy, dokonywane przy okazji zmian innych ustaw, nie miały istotnego wpływu na działalność kas.

Projekt ustawy o spółdzielczości złożony w 2008 r. przez śp. prezydenta Lecha Kaczyńskiego, odrzucony przez Sejm, nie zakładał – wbrew niektórym opiniom – wprowadzenia pełnego nadzoru nad kasami przez KNF, jak w przypadku banków, lecz dawał KNF jedynie ograniczone uprawnienia wykonywane za pośrednictwem Kasy Krajowej.

Projekt śp. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego - nowelizacja Prawa spółdzielczego (zawierający zmiany przepisów o SKOK) - wpłynął do Sejmu pod koniec kwietnia 2008 r. – kilka dni po wpłynięciu projektu nowelizacji ustawy o SKOK autorstwa Platformy Obywatelskiej.

Projekt PO zakładał m.in. objęcie wszystkich kas bezpośrednim nadzorem KNF oraz ograniczenie roli Krajowej SKOK w systemie kas, przywracając szeregowym kasom władzę nad Krajową SKOK (zgodnie z projektem inne podmioty, czyli Fundacja na rzecz Polskich Związków Kredytowych, kontrolowana przez Grzegorza Biereckiego, zostałyby pozbawione członkostwa w Krajowej SKOK).

Zmiany w projekcie śp. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego szły w innym kierunku – w 90 proc. tekst ustawy w części dotyczącej SKOK pokrywał się z projektem przygotowanym w 2006 r. przez Kasę Krajową. W dniu, w którym projekt prezydencki trafił do Sejmu, prezes Krajowej SKOK Grzegorz Bierecki na łamach „Rzeczpospolitej” poddał totalnej krytyce propozycję PO, chwalił natomiast prezydencką: „Projekt ustawy przygotowanej w Kancelarii Prezydenta jest zgodny z naszą strategią na najbliższych sześć lat”.

Zgodnie z projektem śp. prezydenta Lecha Kaczyńskiego KNF sprawowałyby nadzór nad kasami za pośrednictwem i przy udziale Kasy Krajowej, czyli w praktyce byłby to nadzór raczej iluzoryczny. Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 34 ust. 2 i 3 ustawy na Komisję Nadzoru Finansowego miały być nałożone obowiązki związane ze sprawowaniem nadzoru nad działalnością kas i Kasy Krajowej, co byłoby równoznaczne z przejęciem odpowiedzialności za prawidłowość ich funkcjonowania. Jednocześnie jednak, zgodnie z propozycją przepisów zawartych w wielu miejscach projektu, nie KNF, ale Kasie Krajowej powierzone miały być szerokie kompetencje władcze. Prowadziłoby to do sytuacji, w której nie mając wpływu na kształtowanie obowiązujących kasy limitów i norm dopuszczalnego ryzyka (uprawnienia w tym zakresie posiadałaby Kasa Krajowa) KNF byłaby odpowiedzialna za nadzór nad ich przestrzeganiem.

W projekcie śp. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego nadzór KNF miał tylko uzupełniać dotychczas funkcjonujący mechanizm nadzoru sprawowanego przez Kasę Krajową nad kasami.

Ponadto projekt Prezydenta Lecha Kaczyńskiego sankcjonował władzę Kasy Krajowej nad innymi kasami, wprowadzając zapis, że udziałowcami Kasy Krajowej mogą być oprócz kas także podmioty powiązane z kasami (czyli Fundacja na Rzecz Polskich Związków Kredytowych - kontrolowana przez Grzegorza Biereckiego i posiadająca pakiet 75 proc. głosów w Kasie Krajowej). Według propozycji Prezydenta szeregowie kasy jeszcze silniej zostałyby podporządkowane Krajowej SKOK. Na przykład członkowie zarządów istniejących kas mieliby być powoływani za zgodą Kasy Krajowej. Utrudnione byłoby również tworzenie nowych kas.

Ponadto projekt ustawy śp. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego dawał dodatkowe prawa SKOK-om, upodabniając je w prawach do banków, ale nie w obowiązkach zupełnie pomijając wymogi i obowiązki nakładane na banki, związane z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa środków klientów banków. Najważniejszą proponowaną przez Prezydenta zmianą było to, że klientami kas mogłyby zostawać także osoby i podmioty, które w ogóle nie są członkami SKOK. W prezydenckim projekcie rozszerzono również wachlarz usług, które

mogą świadczyć kasy i zmieniono zasady, na których kasy świadczą niektóre usługi (na przykład o ile wcześniej mogły one udzielać pożyczek na okres nie dłuższy niż 3 lata, a gdy pożyczka była przeznaczona na cele mieszkaniowe – na 5 lat, to w projekcie Prezydenta okres ten wydłużono do 30 lat). Kasy zyskiwałyby w kontaktach ze swoimi członkami takie narzędzia, jakimi dysponują banki wobec swoich klientów. Za rozszerzeniem katalogu praw na wzór banków nie szły jednak żadne zapisy zwiększające bezpieczeństwo finansowe kas. Sejm odrzucił projekt śp. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego a przyjął ustawę z 5 listopada 2009 r. -projekt posłów PO.

Zmiany legislacyjne dotyczące zasad funkcjonowania SKOK-ów rozpoczęły się z chwilą wejścia w życie ustawy z 5 listopada 2009 r., co nastąpiło 27 października 2012 r.

Prace nad ustawą, których początkiem był przygotowany przez Platformę Obywatelską i złożony w Sejmie w kwietniu 2008 roku jej projekt, zostały podjęte pod wpływem coraz liczniejszych sygnałów o nieprawidłowościach funkcjonowania SKOK pod rządami poprzedniej ustawy regulującej zasady działalności SKOK z 14 grudnia 1995 roku. Z małych kas, działających na analogicznych zasadach jak przyzakładowe kasy zapomogowo-pożyczkowe, wiele SKOK-ów stopniowo przekształciło się w kasy zrzeszające kilkadziesiąt lub kilkaset tysięcy członków, w wyniku czego leżąca u podstaw idei SKOK-ów więź członkowska stała się fikcją. Równocześnie, akty prawne odpowiednio regulujące działanie małych kas opartych na więzi członkowskiej stały się zupełnie nieadekwatne w stosunku do praktyki działania wielkiego organizmu gospodarczego, jakim stały się zrzeszone w Kasie Krajowej poszczególne SKOK-i, wraz z kilkudziesięcioma innymi podmiotami, nad którymi kontrolę właścicielską sprawowała Kasa Krajowa. Największa kasa posiada ponad 980 tys. udziałowców, natomiast średnio w systemie SKOK 47 tys. członków. Dla porównania, największy bank spółdzielczy zrzesza 33 tys. udziałowców, a średnia dla banków spółdzielczych wynosi 1,8 tys. udziałowców. Banki spółdzielcze podlegają nadzorowi KNF i muszą spełniać wymagania dotyczące bezpieczeństwa depozytów analogiczne do banków komercyjnych.

Istotną patologią był też wspomniany już fakt, że w Kasie Krajowej większością 75 proc. głosów dysponowała Fundacja na rzecz Polskich Związków Kredytowych, a głos wszystkich kas, zrzeszających w sumie ponad 2 mln członków, ważył trzykrotnie mniej.

Ponadto - co sygnalizowali biegli rewidenci badający sprawozdania finansowe największych SKOK-ów i co potwierdziły późniejsze kontrole Komisji Nadzoru Finansowego prowadzone od chwili wejścia w życie ustawy, tj. po 27 października 2012 r. - część SKOK-ów

sporządzała swoje sprawozdania finansowe niezgodnie z ustawą o rachunkowości z 1994 r. – praktycznie jedynym aktem prawnym, jaki wówczas regulował sprawozdawczość finansową SKOK-ów. Dotyczyło to zwłaszcza wyceny niespłaconych terminowo kredytów i pożyczek, na które SKOK-i nie tworzyły odpowiednich odpisów aktualizacyjnych. Przez wiele lat SKOK-i kierowały się bowiem przyjętą przez Kasę Krajową w roku 2002 zasadą, wedle której powierzenie windykacji spółce z grupy SKOK nie skutkowało koniecznością dokonania 100-proc. odpisu aktualizacyjnego wobec kredytów i pożyczek o ponad 12-miesięcznej zaległości w spłacie, lecz jedynie 10-proc. Praktyka ta, jak później oceniała KNF, była sprzeczna nie tylko ustawą o rachunkowości z 1994 r., ale także - o czym informowało też m.in. Ministerstwo Finansów - z zaleceniami Światowej Rady Unii Kredytowych (WOCCU), stosowanymi także w krajach o znacznie niższym PKB *per capita* niż w Polsce, np. Laosie, Ugandzie, Kirgistanie.

Spotykany jest niekiedy pogląd - wyrażany także w trakcie posiedzeń Podkomisji - jakoby Polska była zbyt ubogim krajem, aby dla sektora kas spółdzielczych ustanawiać jakiegokolwiek wymogi dotyczące współczynnika wypłacalności, nawet na obecnie obowiązującym poziomie 5 proc., o 3 pkt proc. niższym niż sugerowany przez Bank Światowy (Bank Światowy, Raport „Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe w Polsce: diagnoza oraz propozycje w zakresie regulacji i nadzoru”) i niż obowiązujący w sektorze banków spółdzielczych i komercyjnych w Polsce. Należy w tym miejscu wskazać, że WOCCU w swych zaleceniach, kierowanych także do krajów znacznie uboższych niż Polska, zaleca ustanowienia minimalnej wartości relacji kapitałów własnych do aktywów ogółem na poziomie 10 proc., tj. wyższym niż rekomendowany przez Bank Światowy i niż obowiązujący dla sektora bankowego. Jest to konsekwencją stanowiska WOCCU, w myśl którego depozyty członków unii kredytowych powinny być co najmniej tak samo bezpieczne jak depozyty w innych instytucjach finansowych. Ponadto warto podkreślić, że np. w 2013 roku we wszystkich bankach spółdzielczych w Polsce współczynnik wypłacalności był wyższy niż obowiązujące dla nich minimum na poziomie 8 proc.

Próbie poddania SKOK-ów zewnętrznemu, publicznemu nadzorowi podjęto w 2006 r., kiedy procedowany był w Sejmie projekt ustawy mający na celu ujednoczenie nadzoru publicznego nad różnymi segmentami usług finansowych w postaci powołania Komisji Nadzoru Finansowego. Wniosek opozycji (PO) o objęcie SKOK-ów nadzorem tej nowej instytucji został jednak odrzucony przez rządzącą koalicję (PiS, LPR, Samoobrona RP).

Publiczny, zewnętrzny nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi (credit unions) jest zalecany jako standard przez Światową Radę Związków Kredytowych. W

USA kasy, które nie poddają się zewnętrznemu nadzorowi, nie mogą uzyskać publicznych gwarancji depozytów. Jest to prawnie zakazane. W pracach polskiego sejmku natomiast część posłów dążyła do objęcia depozytów w SKOK-ach gwarancjami publicznymi BFG, ale bez przekazania odpowiednich instrumentów nadzorczych zewnętrznemu, publicznemu nadzorowi KNFu. Według opinii sporządzonej przez Biuro Analiz Sejmowych (opinia BAS-661/15 z 9 kwietnia 2015 r.), niezależny nadzór zewnętrzny nad związkami kredytowymi powoływany przez rząd jest standardem w zbadanych przez BAS krajach, tj. USA, Kanadzie, Australii, Irlandii, Ukrainie, RPA, Kenii.

Ustawa z 5 listopada 2009 roku, - jak wyżej wspomniano – weszła w życie dopiero 3 lata po jej uchwaleniu przez Sejm. Było to m.in. skutkiem tego, że zaskarżył ją do Trybunału Konstytucyjnego ówczesny Prezydent RP śp. Lech Kaczyński, uzasadniając to m.in. tym, że ustawa zbyt daleko ingeruje w samorządność i niezależność SKOK.

Uzasadniające to zaskarżenie opinie nie odnosiły się w ogóle do kwestii niedostatecznego nadzoru Kasy Krajowej nad działalnością i sprawozdawczością finansową SKOK-ów, a przez to także do kluczowej kwestii bezpieczeństwa depozytów złożonych w SKOK-ach przez ich członków.

Okoliczności przygotowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego przez Kancelarię śp. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego budzą najwyższy niepokój z powodu podejrzenia złamania szeregu standardów funkcjonowania wysokiego urzędu Rzeczypospolitej. Kierujący wówczas pracami nad uzasadnieniem wniosku podsekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta Andrzej Duda nie odpowiedział na trzykrotne zaproszenie na posiedzenie Podkomisji i nie zjawił się na żadnym z nich.

Podkomisja nie uzyskała więc odpowiedzi na pytania:

1. Dlaczego przygotowując wniosek do Trybunału Konstytucyjnego zignorowano argumenty o patologjach w SKOK-ach, przytoczone m.in. w uzasadnieniu do ustawy o SKOK-ach, w debacie parlamentarnej, w głosach publicystów.
2. Czego dotyczyły i jakimi ustaleniami zakończono spotkania ministrów w Kancelarii Prezydenta z Grzegorzem Biereckim, głównym lobbystą zainteresowanym utrzymaniem kontroli Kasy Krajowej nad SKOK-ami, odbytymi w czasie przygotowywania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, tj. 17 i 25 listopada 2009 r.
3. Dlaczego korzystano szeroko, w tym przepisując dosłownie, z opinii przygotowywanych dla Kasy Krajowej kontrolowanej przez Grzegorza Biereckiego,

lobbysty zainteresowanego zachowaniem statusu quo, i z jednej opinii anonimowej przez nikogo niepodpisanej.

4. Dlaczego nie zamówiono na użytek Kancelarii Prezydenta żadnej niezależnej opinii.
5. Czy piszący wniosek zdawali sobie sprawę z tego, że Grzegorz Bierecki poprzez Fundację, której był prezesem, kontrolował 75 proc. głosów w Kasie Krajowej, tj. trzy razy więcej niż kasy zrzeszające wówczas już blisko 2 mln członków; że był on praktycznie nieodwoływalny i niekontrolowany przez nikogo i że wykorzystywał kasy do prywatnego bogacenia się.
6. Dlaczego, powołując się w uzasadnieniu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego na zasadę „praw nabytych”, nie zbadano stanu faktycznego, który w przypadku SKOK-ów oznaczał de facto prawa nabyte Grzegorza Biereckiego do pełnej kontroli nad kasami i do czerpania prywatnych korzyści przez niego samego, jego brata, znajomych i polityczny układ otaczający SKOK-i.
7. Dlaczego oparto uzasadnienie do wniosku jedynie na opiniach powołujących się na teoretyczne zalety spółdzielczości, a zupełnie pominięto sygnały o wynaturzeniach i patologiach, zagrożeniach dla bezpieczeństwa depozytów, które panowały w SKOK-ach, a które ustawa usuwała.
8. Czy ktoś wywierał presję na urzędników Kancelarii Prezydenta, aby przez wniosek do Trybunału Konstytucyjnego oddalić w czasie uporządkowanie systemu SKOK, które to oddalenie skutkowało w efekcie wydatkowaniem ponad 3,2 mld zł z Bankowego Funduszu Gwarancyjnego dla deponentów upadłych SKOK-ów.

Odroczenie wejścia w życie ustawy wykorzystano do przekazania majątku Fundacji na rzecz Polskich Związków Kredytowych - wartości ok. 65 mln zł zgromadzonych z opłat kas za szkolenia, użytkowanie logo, wynajem lokali itp. - do prywatnego Instytutu, a następnie spółki Grzegorza Biereckiego, jego brata – Jarosława Biereckiego i Adama Jedlińskiego.

W okresie między uchwaleniem ustawy (2009 r.) a jej wejściem w życie (2012 r.) dokonano również szeregu przekształceń w systemie SKOK, które miały na celu zapewnić Grzegorzowi Biereckiemu i jego najbliższemu współpracownikowi zachowanie możliwie największej kontroli nad całym systemem. Udziały w spółkach należących do Kasy Krajowej przekazano spółce SKOK Holding w Luksemburgu, której prezesem został Grzegorz Bierecki. Utworzono szereg spółek outsourcingowych wokół grupy Kas Stefczyka, w których władzach zasiadają Grzegorz Bierecki i jego wieloletni współpracownicy. Okres pomiędzy uchwaleniem ustawy a jej wejściem w życie władze części kas wykorzystywały do sztucznego poprawienia swych bilansów przez przekazanie złych aktywów (niespłacanych pożyczek) do

spółki ASK Invest w Luksemburgu w zamian za nigdzie nienotowane warunkowe papiery dłużne, służące jedynie do wizerunkowej poprawy sytuacji finansowej kas.

Również w tym czasie ułomny i mało profesjonalny nadzór Kasy Krajowej nad innymi kasami nie powstrzymał rozkwitu przestępczej działalności w SKOK Wołomin (szerzej: pkt 7) i powstania zagrożeń w innych kasach, w rezultacie czego dwa SKOK-i upadły (Bankowy Fundusz Gwarancyjny wypłacił ich klientom ponad 3 mld zł), dwa przejęły banki, w 40 na 52 SKOK-ach trwają postępowania naprawcze.

Powyższe pytania są o tyle zasadne (także z punktu widzenia przyszłego ustawodawstwa dotyczącego SKOK), że w trzyletnim okresie, jaki upłynął od uchwalenia nowej ustawy (listopad 2009) do jej wejścia w życie (październik 2012) nastąpiły kolejne - trudno określić, na ile możliwe do przewidzenia - zdarzenia przyspieszające rozdźwięk między rzeczywistą sytuacją finansową SKOK-ów a jej obrazem wykazywanym w sprawozdaniach finansowych. Ustawa z 5 listopada a 2009 roku wprowadziła cały szereg zmian w stosunku do wcześniejszego stanu prawnego, z których kluczowe polegały na:

- wprowadzeniu publicznego nadzoru państwowego nad środkami zgromadzonymi w SKOK-ach, poprzez przesunięcie kompetencji nadzorczych, szczegółowych decyzji dotyczących limitów ryzyka oraz polityki inwestycyjnej, a także uprawnień kompetencyjnych do decydowania o kryteriach kwalifikacyjnych członków niektórych organów kas i Kasy Krajowej z Kasy Krajowej do Komisji Nadzoru Finansowego,
- umożliwieniu kasom faktycznego wpływu na decyzje Kasy Krajowej poprzez przyjęcie zasady głosowania na Walnym Zgromadzeniu Kasy Krajowej „jedna kasa - jeden głos”.

Równocześnie w ustawie nie znalazły się zapisy zawarte w jej pierwotnej wersji, dotyczące obowiązku podziału kasy na mniejsze lub przekształcenia jej w bank spółdzielczy w przypadku, gdy jej fundusze własne przekroczą równowartość 10 mln EUR. Rezygnacja z tych zapisów nastąpiła po uzgodnieniach z Kasą Krajową. Ponadto Kasa Krajowa pozostawiona została w roli instytucji zabezpieczającej płynność finansową kas.

4. Sytuacja kas z chwilą wejścia w życie ustawy

Sygnaly będące inspiracją do prac nad Ustawą znalazły pełne potwierdzenia w materiałach, jakie zgromadziła Podkomisja, w tym zwłaszcza w dokumentach KNF, a także w informacjach udzielonych w trakcie posiedzeń Podkomisji przez przedstawicieli KNF, Ministerstwa Finansów, członków zarządów oraz zarządców komisarycznych wybranych SKOK-ów.

4.1 Sytuacja finansowa

Ustawa nałożyła na SKOK-i obowiązek przeprowadzenia zewnętrznego audytu („bilansu otwarcia”) w okresie 3 miesięcy od jej wejścia w życie. Audyt ten, przeprowadzony wg stanu na 30 września 2012 r., wykazał bardzo trudną sytuację finansową kas. Trzydzieści jeden spośród 55 działających wówczas kas wykazało stratę. Sytuację sześciu kas biegli uznali za bardzo trudną, a w przypadku czternastu kas wskazali na zagrożenie kontynuowania działalności. Biegli wskazali m.in. na:

- nieprawidłowy sposób wyceny papierów wartościowych nabywanych w zamian za wierzytelności - w blisko połowie kas;
- niewłaściwe rozliczanie opłat i prowizji - prawie we wszystkich kasach;
- nieprawidłowe ujmowanie w księgach wpłat wnoszonych do Kasy Krajowej na Fundusz Stabilizacyjny - prawie we wszystkich kasach.

Późniejsze inspekcje KNF wykazały, że sytuacja kas jest w istocie jeszcze trudniejsza niż ta wykazana w „bilansach otwarcia”. Na koniec 2012 r. liczba kas prowadzących działalność ze stratą wzrosła z 31 do 34, a 30 czerwca 2013 r. - do 35. Liczba postępowań naprawczych prowadzonych wobec kas wzrosła z 23 na koniec 2012 roku do 44 na dzień 30 czerwca roku 2013. Postępowaniami naprawczymi w połowie roku 2013 objętych było 80 proc. działających wówczas kas. Posiadały one blisko 79 proc. aktywów sektora, 80 proc. depozytów, 77 proc. portfela kredytowego i 100 proc. nabytych przez wszystkie kasy - w zamian za sprzedane wierzytelności - papierów dłużnych, o których mowa w p. 2.1. poniżej.

Rosnąca liczba kas działających ze stratą i objętych w związku z tym postępowaniami naprawczymi powodowała wzrost niedoboru funduszy własnych. Niedobór funduszy własnych od końca roku 2012, kiedy wynosił 365 mln zł, systematycznie rósł, aż do ok. 1,5 mld zł wg stanu na dzień 30 września 2014 r. W rok po wejściu w życie Ustawy, poziom funduszy własnych był ujemny i po uwzględnieniu korekt wynikających z inspekcji KNF wynosił minus 731 mln zł. W istotnej mierze wynikało to z powiększenia odpisów aktualizacyjnych (rezerwy na nieobsługiwane przez dłuższy czas kredyty, zależne od czasu trwania zaległości w obsłudze kredytu) zgodnie z nowymi wymaganiami. Współczynnik wypłacalności (stosunek funduszy własnych do aktywów), wyniósł po 3 kwartałach 2014 r. 0,85 proc. W trzydziestu kasach był on niższy od wymaganego minimum, z czego w dziesięciu był ujemny. Wymagane minimum wynosi 5 proc. Dla porównania, po I kwartale 2014 r. wszystkie banki spółdzielcze wykazały współczynnik wypłacalności na poziomie przekraczającym 8 proc., przy czym najniższy wyniósł 6 proc.

We wszystkich zbadanych przez KNF kasach zasady oceny zdolności kredytowej nie zapewniały właściwej oceny ryzyka. W niewłaściwy sposób oceniano sytuację materialną potencjalnych kredytobiorców, nie uwzględniano informacji dostępnych w Biurze Informacji Kredytowej, nie dokonywano oceny zdolności kredytowej poręczycieli. W przypadku tzw. chwilówek (pożyczek do jednego miesiąca) w ogóle nie oceniano zdolności kredytowej pożyczkobiorcy. Wartość nieruchomości przyjmowanych jako zabezpieczenie nie była ustalana na podstawie wiarygodnych baz danych i często była zawyżana.

W większości kas brakowało właściwych procedur zarządzania ryzykiem kredytowym. Jakość portfela kredytowego okazała się niska - kredyty wysoko-kwotowe (ponad 100 tys. zł) stanowiły i stanowią ponad 30 proc. łącznej kwoty udzielonych kredytów, w tym kredyty na kwotę ponad 1 mln zł - ponad 15 proc. łącznej kwoty kredytów. Jeśli chodzi o spłacalność kredytów i pożyczek, to na koniec września 2014 r. łączna wartość przeterminowanych kredytów i pożyczek wynosiła 5,4 mld zł, w tym kredyty z ponad rocznym opóźnieniem w spłacie - 3 mld zł. Gdyby do tego dodać kwotę kredytów i pożyczek sprzedanych za wspomniane skrypty dłużne, łączna kwota przeterminowanych kredytów i pożyczek sięgnęłaby prawie 50 proc. łącznej kwoty kredytów i pożyczek udzielonych przez kasy SKOK. Dla porównania - w całym sektorze bankowym udział przeterminowanych kredytów na koniec 2013 roku wynosił 8,5 proc., tj. był blisko sześciokrotnie niższy niż w sektorze SKOK.

Kontrole KNF wykazały, że w trzyletnim okresie od przyjęcia przez Sejm Ustawy do czasu jej wejścia w życie, SKOK-i podjęły różne działania zmierzające jedynie do wizerunkowej a nie rzeczywistej poprawy swojej sytuacji finansowej.

4.2 Patologiczny outsourcing

W związku z zanotowaną w 2009 stratą netto sektora SKOK w kwocie 19,2 mln zł, w kolejnych 3 latach, zwł. w roku 2011 i 2012, część kas wyprowadziła ze swoich struktur zorganizowane części przedsiębiorstwa i wniosła je jako aport do nowo powołanych spółek, przenosząc w ten sposób istotne obszary swojej działalności do podmiotów zewnętrznych. Operacje takie przeprowadziło 15 spośród 55 kas, jakie działały w dniu wejścia w życie Ustawy. Te 15 kas reprezentowało jednak aż 80 proc. aktywów sektora.

Outsourcing ma sens i szerokie zastosowanie w przypadku usług pomocniczych, które wyspecjalizowane firmy zewnętrzne wykonują taniej i lepiej. W formie przetargu wybiera się najkorzystniejszą ofertę firmy świadczącej np. usługi reklamowe, transportowe, księgowo,

sprzątania itp. Natomiast w niektórych SKOK-ach outsourcing przyjął formę patologiczną: jednostki i komórki organizacyjne świadczące kluczowe usługi, np. ocenę wniosków kredytowych, zamieniano w zewnętrzną spółkę, z którą zawierano umowę. Spółka rozpatrywała wnioski i przygotowywała ostateczne decyzje, ale całe ryzyko złej oceny i niespłacenia kredytów spadało na SKOK. Przedmiotem aportu bywały znaki graficzne w postaci logo poszczególnych SKOK, za używanie których następnie kasy ponosiły opłaty.

Jaskrawym przykładem źle pojętego outsourcingu był SKOK Wspólnota, gdzie całą działalność operacyjną wyprowadzono na zewnątrz do około 50 firm outsourcingowych. Przekazano nie tylko budynki, ale także sprzęt informatyczny, programy, bazy klientów. Kasa nie posiadała własnych środków i nie zatrudniała pracowników. Cała sprzedaż odbywała się poza SKOK.

Zawarte umowy o świadczenie usług przez spółki zewnętrzne były bardzo niekorzystne dla SKOK. Spółki otrzymały wieloletnie umowy na bardzo korzystnych warunkach z wysokimi cenami i długimi okresami wypowiedzenia. Umowy te nie były poprzedzane analizami w zakresie celowości i opłacalności, a także istniejących zagrożeń. Zerwanie umowy zagrożone było wysokimi karami umownymi. Jednocześnie spółki outsourcingowe otrzymały wysokie uprawnienia nieadekwatne do wykonywanych zadań. Działalność kasy Wspólnota ograniczała się prawie wyłącznie do wypłaty pieniędzy dla klientów, którym przyznano pożyczki bądź kredyty w toku procesów realizowanych w podmiotach zewnętrznych. Zarząd kasy został całkowicie pozbawiony kontroli nad działalnością operacyjną, a ograniczał się do mechanicznego potwierdzania decyzji spółek outsourcingowych. Natomiast całe ryzyko, bardzo wysokie, leżało po stronie SKOK.

Istniały przypadki ścisłych powiązań personalnych między zarządami kas a władzami podmiotów wykonujących usługi outsourcingowe na ich rzecz. Główną przyczyną wprowadzenia i rozwijania outsourcingu na szeroką skalę były straty w sektorze SKOK i chęć ich ukrycia. Ten cel został – na krótką metę – osiągnięty i trwał aż do czasu, kiedy kontrole KNF przeprowadzane w kolejnych kasach nie zweryfikowały nieprawidłowości w omawianym zakresie.

Część kas okazała się więc w istocie „wydmuszkami” - niemającymi własnych środków i prawie niezatrudniającymi pracowników, w całości polegając na działaniu firm zewnętrznych. Outsourcing w wielu przypadkach dotyczył nie tylko usług pomocniczych, ale i usług kluczowych dla działania kas, takich jak prowadzenie windykcji, najem nieruchomości i ruchomości, a nawet - w przypadku sześciu kas - czynności związanych z analizą ryzyka kredytowego. W ten sposób kasy uzależniały się w znacznym stopniu lub całkowicie od

zewnętrznych dostawców usług, nie posiadając przy tym planów działania na wypadek zaprzestania świadczenia usług przez podmioty zewnętrzne.

Zawierane przez kasy umowy o świadczenie usług przez podmioty zewnętrzne nie były poprzedzane analizą celowości i opłacalności zlecenia usług na zewnątrz i związanych z tym zagrożeń. Powszechny w kasach był brak wewnętrznych procedur regulujących zasady zlecenia usług podmiotom zewnętrznym, w tym zasad wyboru kontrahenta, zasad zarządzania ryzykiem związanym z powierzeniem czynności podmiotom zewnętrznym, zasad składania zleceń oraz weryfikacji wykonania usług. Podmioty zewnętrzne, którym SKOK-i zlecały świadczenie usług, powoływane były wyłącznie w celu świadczenia usług na rzecz danej kasy i w wielu przypadkach nie miały w świadczeniu tych usług żadnego doświadczenia.

Szereg umów zawierało niekorzystne dla kas postanowienia, w tym m.in. dotyczące wieloletnich okresów świadczenia umów, kosztów świadczonych usług, wysokich kar za wypowiedzenie umowy (np. jednorazowa kara za wypowiedzenie umowy w postaci łącznej wysokości czynszu pozostałego do zakończenia umowy).

Stwierdzono przypadki ścisłych powiązań personalnych pomiędzy władzami Kas i władzami podmiotów przejmujących wybrane obszary działalności Kas. Jedynie w dwóch spośród piętnastu wymienionych kas we władzach tych podmiotów nie zasiadają członkowie władz Kasy, ale i w tych dwóch przypadkach są to pracownicy tych kas. W skrajnym przypadku KNF stwierdził całkowitą tożsamość personalną zarządu kasy i zarządu współpracującej z nią spółki, słusznie zadając pytanie, w jaki sposób odbywają się negocjacje między tymi dwoma podmiotami.

Szeroka skala outsourcingu, w tym powierzanie podmiotom zewnętrznym świadczenia usług kluczowych dla działalności kasy, w znaczącym stopniu ogranicza możliwości nadzorcze Komisji Nadzoru Finansowego, która nie ma możliwości oddziaływania na działanie podmiotów, z którymi kasy zawierają umowy na świadczenie usług. Tym samym ograniczona zostaje możliwość wpływu na restrukturyzację kas i poprawę efektywności ich działania. Nadzór może obecnie jedynie formułować wobec SKOK-ów zalecenia, ale nie ma możliwości prawnych spowodowania odstąpienia od niekorzystnych dla kas umów, co może być związane z koniecznością wypłaty wysokich odszkodowań umownych na rzecz spółek.

Samo wydzielenie zorganizowanych części przedsiębiorstwa nie wiązało się z pozyskaniem gotówki, lecz jedynie z objęciem w praktyce niezbywalnych udziałów i akcji. Natomiast zobowiązania z tytułu zleconych podmiotom zewnętrznym usług powodują i będą w kolejnych latach powodować realne koszty - w 2013 r. była to kwota 429 mln zł, a w 2014 - 468 mln zł.

Jak zaznaczono powyżej, problem outsourcingu dotyczył jedynie mniejszej części kas, choć posiadających znaczną większość aktywów sektora. Problemy dotknęły zarówno kasy zawierające takie umowy, jak i kasy, które tego nie czyniły. Upadła SKOK „Wspólnota” była kasą „wydmuszką”. Natomiast w upadłym SKOK Wołomin, jak i w przejętej przez Alior Bank SKOK im Św. Jana w Kętach zjawisko wydzielenia zorganizowanych części mienia - wg informacji zarządców komisarycznych tych kas - nie występowało.

4.3 Zaciemnianie stanu finansowego kas. Skrypty dłużne

Innym procederem, który prowadził do zniekształcenia obrazu sytuacji finansowej SKOK-ów był praktykowany przez kilkanaście lat, niezgodny z ustawą o rachunkowości, sposób ujmowania w ich sprawozdaniach finansowych przeterminowanych należności z tytułu kredytów i pożyczek.

W latach 2002-2011 na mocy normy ustalonej przez Kasę Krajową, kasy mogły dokonywać jedynie 10-proc. odpisu - zamiast pełnego 100-proc. - od przeterminowanych wierzytelności, o ile ich windykację powierzyły specjalizującemu się w tym obszarze podmiotowi z sektora SKOK wskazanemu przez Kasę Krajową. Na praktykę tę wskazywali biegli rewidenci badający sprawozdania finansowe SKOK-ów, wskazując na sprzeczność tej praktyki z ustawą o rachunkowości z 1994 roku.

W związku ze spodziewanym wejściem w życie ustawy z 5 listopada 2009 r., a także z przygotowanym przez Ministra Finansów nowym rozporządzeniem dotyczącym szczególnych zasad rachunkowości SKOK, które weszło w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. i już w sposób jednoznaczny uniemożliwiało opisaną wyżej praktykę częściowych odpisów aktualizacyjnych od przeterminowanych wierzytelności, Kasa Krajowa przygotowała w 2012 roku dla podległych sobie kas nową ofertę swoistej restrukturyzacji portfela kredytów, która w inny niż poprzedni sposób pozwalała na niedokonywanie pełnych odpisów aktualizacyjnych. Powołana została w Luksemburgu działająca w oparciu o tamtejsze prawo spółka ASK Invest S.a.r.l, pośrednio podległa firmie wcześniej zajmującej się windykacją na rzecz SKOK-ów, która z kolei poprzez luksemburską spółkę SKOK Holding S.a.r.l. podlegała Kasie Krajowej. W zamian za wierzytelności SKOK-ów ASK Invest S.a.r.l. wyemitował objęte przez SKOK-i skrypty dłużne - dłużne papiery wartościowe, zgodnie z prawem luksemburskim będące papierami warunkowymi, co jest konstrukcją nieznaną w prawie polskim. Ewentualne płatności związane z nabytymi papierami dłużnymi uzależnione są od spłat kredytów przejętych przez emitenta skryptów, po potrąceniu prowizji. Skrypty nie są notowane na

żadnym rynku, toteż kasy w zasadzie (por. ostatni akapit tego punktu) nie mają możliwości zbycia czy zamiany nabytych papierów dłużnych. W przypadku braku spłat przejętych przez emitenta kredytów nie przysługuje kasom jakakolwiek płatność. Po 10 latach skrypty dłużne są umarzane. Sprzedaż wierzytelności w zamian za papiery dłużne spowodowała utratę kontroli kas nad sprzedanymi wierzytelnościami, bez pozbycia się ryzyka związanego z tymi wierzytelnościami. Konstrukcja taka powodowała, że ryzyko kredytowe pomimo przeniesienia wierzytelności pozostawało nadal w kasach.

W latach 2012-2013 kasy dokonały na rzecz ASK Invest S.a.r.l. sprzedaży kredytów i pożyczek na kwotę ok. 2 mld zł, z czego 49 proc. to wierzytelności z opóźnieniem w spłacie przekraczającym 12 miesięcy, a 47 proc. - wierzytelności z opóźnieniem od 3 do 12 miesięcy. Sprzedane wierzytelności stanowiły 14 proc. całego portfela kredytowego kas i 35 proc. kwoty kredytów przeterminowanych. Transakcji dokonały 24 SKOK-i, reprezentujące ponad 70 proc. aktywów sektora. Pełne odpisy aktualizacyjne na sprzedany portfel wynosiłyby 1,4 mld zł, jednak do końca roku 2013 SKOK-i dokonały odpisów jedynie na połowę tej kwoty. Wycena skryptów znacząco odbiegała od ich rzeczywistej wartości praktycznie do końca 2014 r., kiedy to łączna wartość brutto sprzedanego portfela kredytów i pożyczek wyniosła 2,8 mld zł.

Transakcje sprzedaży wierzytelności na rzecz ASK Invest w latach 2014 i 2015 miały nieco zmodyfikowany charakter (kilkuprocentowa zapłata w gotówce), przy czym kasy tworzyły już na nie odpowiednie odpisy aktualizacyjne. Część SKOK-ów zdecydowała się też na sprzedaż wierzytelności na wolnym rynku w zamian za gotówkę, co jest praktykowane również przez inne instytucje finansowe.

Z końcem 2014 r. trzy duże kasy (posiadających 57 proc. aktywów i 55 proc. depozytów całego sektora SKOK) dokonały zamiany skryptów dłużnych na udziały i akcje w spółkach na łączną kwotę ponad 240 mln zł. W ocenie KNF było to kolejne działanie sprzeczne z ustawą o rachunkowości, zmierzające - podobnie jak sprzedaż wierzytelności za skrypty dłużne - do wizerunkowej poprawy sytuacji finansowej, tym razem w perspektywie wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2015 r. nowego rozporządzenia Ministra Finansów regulującego zasady wyceny skryptów dłużnych.

4.4 Odejście od pierwotnych założeń funkcjonowania SKOK

U podstaw decyzji o utworzeniu - obok istniejących od wielu lat banków spółdzielczych - drugiego spółdzielczego sektora instytucji kredytowych, leżała zasada, że zakres działania spółdzielni oszczędnościowo-kredytowych ograniczony będzie do przyjmowania depozytów i

udzielania kredytów swoim członkom rekrutującym się spośród jednego zakładu pracy czy organizacji.

W blisko dwudziestoletnim okresie swego funkcjonowania aktywność gospodarcza sektora SKOK rozwinęła się jednak daleko poza granice wyznaczoną przez pierwotne założenia.

W ramach sektora powstało kilkadziesiąt podmiotów, powiązanych ze sobą kapitałowo i personalnie, z założenia mających służyć rozwojowi i obsłudze sektora kas, poprzez efekt synergii zapewnić obniżkę kosztów. Według oceny KNF założenia te nigdy nie zostały zrealizowane, a - jak wyżej wspomniano - kasy zlecały rozmaite usługi podmiotom niemającym w ich dostarczaniu żadnego doświadczenia. W okresie poprzedzającym wejście w życie ustawy z 5 listopada 2009 r. pozycję Kasy Krajowej jako podmiotu sprawującego kontrolę właścicielską wobec podmiotów powstałych w sektorze stopniowo przejmowały inne podmioty, w tym głównie utworzona w Luksemburgu SKOK Holding S.a.r.l.

W roku 2013 kasy poniosły na rzecz podmiotów kontrolowanych przez SKOK Holding S.a.r.l. koszty w wysokości ponad 83 mln zł, a w 2014 - ponad 70 mln zł. Zakumulowany zysk SKOK Holding S.a.r.l. w kwocie ponad 140 mln zł nie został wypłacony w formie dywidendy Kasie Krajowej, wskutek czego nie mogła ona zasilić Funduszu Stabilizacyjnego stworzonego do realizacji swoich statutowych działań, w tym zwłaszcza wspierania restrukturyzacji kas będących w trudnej sytuacji. SKOK Holding objął natomiast wyemitowane w 2014 r. przez Kasę Krajową obligacje na 50 mln zł, co doraźnie zwiększało możliwości interwencyjne Kasy Krajowej, oraz poziom zobowiązań Kasy Krajowej.

Odejście od pierwotnych założeń widoczne jest także w sposobie działania wielu kas. Oprócz opisanych wyżej procederów outsourcingu i sprzedaży wierzytelności zagranicznej spółce w zamian za warunkowe papiery wartościowe, niektóre SKOK-i, zwłaszcza te największe, kopiują rozwiązania typowe dla banków (mimo, że bankami nie są), w tym ryzykowne, nieodpowiadające charakterowi działalności prowadzonej przez kasy spółdzielcze. Występuje ogromna rozbieżność pomiędzy poziomem wynagrodzeń członków zarządu w największych kasach i tych mniejszych. Z danych KNF wynika, że średnie miesięczne wynagrodzenie członka zarządu w czterech największych kasach wynosiło prawie 70 tys. złotych miesięcznie, podczas gdy w mniejszych, osiągających dobre wyniki finansowe kasach, prezesi sprawują funkcje na ogół społecznie, a średnie wynagrodzenie członka zarządu dwudziestu najmniejszych kas o aktywach do 50 mln zł, wynosi 3,9 tys. zł brutto, czyli jest blisko dwudziestokrotnie mniejsze niż w kasach największych. Te informacje zdają się świadczyć o tym, że poziom wynagrodzenia członków zarządów kas jest odwrotnie proporcjonalny do ich wyników finansowych.

KNF zidentyfikował też praktykę zawierania kontraktów menadżerskich, w których przewidziane są wysokie odprawy związane z rozwiązaniem umów. Ponadto, choć Ustawa zabrania wynagradzania członków rad nadzorczych SKOK-ów, stwierdzone zostały liczne próby obejścia tego zakazu, np. poprzez zawieranie umów-zleceń z członkami rad nadzorczych, powierzanie im stanowisk w spółkach okołoskokowych.

4.5 Zanik więzi członkowskiej

Ideą, ale też wymogiem ostrożnościowym w działalności SKOK-ów, zawartą m.in. w pierwszej ustawie określającej zasady ich działalności (ustawa z 14 grudnia 1995 r.), była więź członkowska o charakterze zawodowym lub organizacyjnym: „członkami kasy mogą być osoby fizyczne połączone więzią o charakterze zawodowym lub organizacyjnym” (art. 6.), „członek kasy jest obowiązany wpłacić wkład członkowski” (art. 8). Chodziło o więź osób pracujących w jednym zakładzie pracy, skupionych w jednej parafii, czy stowarzyszeniu.

Wraz ze wzrostem liczby członków kas więź ta siłą rzeczy uległa osłabieniu, a na ogół całkowicie zanikła. Iluzoryczność więzi członkowskiej wynika przede wszystkim z tego, że, wbrew pierwotnym założeniom, większość SKOK-ów, zamiast pozostać niedużymi spółdzielniami, których członkowie się znają i są połączeni choćby wspólnym miejscem zatrudnienia, stały się spółdzielniami wielkimi, skupiającymi dziesiątki i setki tysięcy członków, w których więzi członkowskiej w żaden sposób nie da się utrzymać.

Ma ona zazwyczaj co najwyżej charakter czysto formalny, co m.in. w istotny sposób wpływa na jakość portfela kredytowego. SKOK jest spółdzielnią, która może świadczyć usługi wyłącznie na rzecz swoich członków (właścicieli). Jednak wielu członków SKOK stało się nimi nie w pełni uświadamiając sobie fakt stania się równocześnie członkami/współwłaścicielami, na co wpływ miała m.in. reklama produktów, pomijająca kwestię wymogów ustawowych dotyczących członkostwa.

Stąd też gotowość wsparcia źle działających kas przez ich członków jest czysto iluzoryczna. Przykładem jest SKOK „Wspólnota”, gdzie apel zarządcy komisarycznego do członków kasy o jej dokapitalizowanie nie spotkał się z żadnym odzewem. Jeszcze gorzej było w SKOK im Świętego Jana z Kęt, gdzie apel zarządcy komisarycznego o opłacenia objętych, lecz nieopłaconych udziałów przyniósł wpłaty w kwocie stanowiącej zaledwie 7 proc. wartości nieopłaconych udziałów, a zarządca spotykał się z odzewem w postaci licznych niepocholebnych komentarzy członków, z których wielu nie zdawało sobie w ogóle sprawy, że złożyła deklarację objęcia udziałów w tej SKOK.

Na koniec września 2014 roku liczba członków kas wynosiła 2,6 mln osób, podczas gdy w walnych zgromadzeniach uczestniczyło jedynie niespełna 1200 osób, tj. jeden uczestnik zebrania reprezentował ponad 2000 członków. W jednej z większych kas (przedstawiciel reprezentuje 37,5 tysiąca członków - na Walne Zgromadzenie zapisało się 27 spośród ok. 970 tysięcy członków tej kasy).

Należy podkreślić, że w opinii KNF w niektórych kasach więź członkowska rzeczywiście istnieje. Są to kasy konserwatywnie zarządzane, stosunkowo małe, takie jak np. SKOK Zachodniopomorska, SKOK Boże Dary czy SKOK im. Kwiatkowskiego. Należą one do kas o najlepszej kondycji finansowej (ze współczynnikiem wypłacalności wyższym niż wymaga ustawa). Jednak, jak wynika z informacji zarządu jednej z tych kas, i w nich więź członkowska polega raczej na częstych kontaktach członków tych SKOK-ów z pracownikami oddziałów kas, ponieważ przy ok. 30 tys. członków więź w pierwotnym jej rozumieniu istnieć nie może. Zarazem, w ocenie zarządu tej kasy niska frekwencja na walnym zgromadzeniu może wynikać nie tyle z braku identyfikacji z kasą i zaniku więzi członkowskiej, lecz z przekonania członków, że kasa jest dobrze zarządzana i w związku z tym uczestnictwo w zgromadzeniu nie jest konieczne.

4.6 Nieprofesjonalny nadzór sprawowany przez Kasę Krajową

Zgodnie z art. 10 ustawy o SKOK z 1995 r. „wymogi kwalifikacyjne członków zarządu, dające rękojmię prowadzenia działalności kasy z zachowaniem bezpieczeństwa środków pieniężnych i wkładów w niej zgromadzonych, określa Kasa Krajowa”, a „w skład zarządu wchodzi co najmniej 3 członków kasy”.

W praktyce Kasa Krajowa nie przestrzegała tych wymogów. W SKOK Św. Jana z Kęt zarząd tworzyły osoby powiązane rodzinnie: ojciec (kierowca z zawodu) i syn oraz osoba kompletnie nieangażująca się w sprawy zarządu - „figurant”. Osoby te nie były przygotowane do kierowniczej pracy w sektorze odpowiedzialnym za gospodarowanie cudzymi oszczędnościami. Skutkiem tego w działalności Kasy stwierdzono liczne nieprawidłowości związane z brakiem odpowiednich kwalifikacji. W SKOK Św. Jana z Kęt stwierdzono między innymi, że decyzją prezesa na szkodę kasy nabyto działkę obciążoną 30-letnią dzierżawą. W SKOK Wspólnota zarząd tworzyły osoby zatrudnione jednocześnie w spółkach wykonujących usługi outsourcingowe na rzecz tej kasy. Występowały powiązania rodzinne i biznesowe. Zarządy akceptowane przez Kasę Krajową wykazywały się wysokim stopniem spolegliwości i posłuszeństwa a nie zawsze profesjonalizmem i umiejętnością dobrego zarządzania. Nadzoru nie pełniły także rady nadzorcze, które uchwałyły wysokie

wynagrodzenia dla członków zarządów, mimo złych wyników finansowych kas. W walnych zgromadzeniach przedstawiciele uczestniczyli głównie pracownicy poszczególnych kas, gdyż, po pierwsze, brak było odpowiedniej informacji o walnym zgromadzeniu, a ponadto członkowie kas, rozproszeni po całym kraju, nie byli zainteresowani udziałem. Nadzór ze strony walnego zgromadzenia praktycznie nie istniał. Realizacja zaleceń Światowej Rady o konieczności promowania walnych zgromadzeń kas nie znajduje potwierdzenia w polskich SKOK-ach.

5. Kontrola Fundacji nad Kasą Krajową i tego skutki

Fundacja na rzecz Polskich Związków Kredytowych założona została 30 lipca 1990 r. Prezydentem Fundacji – stanowiącym jednoosobowy wówczas Zarząd – był Grzegorz Bierecki. Na realizację celów statutowych fundator - Światowa Rada Związków Kredytowych - wniosła równowartość około 70,7 tys. USD. Celem Fundacji było świadczenie pomocy: finansowej, technicznej i organizacyjnej w tworzeniu i działalności związków kredytowych Rzeczypospolitej Polski.

Fundacja była jednym ze współzałożycieli Kasy Krajowej oraz jej większościowym udziałowcem. Posiadała 75 proc. głosów na Walnym Zgromadzeniu Udziałowców Kasy Krajowej. Prezes Zarządu Fundacji był jednocześnie Prezesem Zarządu Kasy Krajowej – był praktycznie nieodwoływalny. Z czasem utworzono trzyosobowy Zarząd, którego członkiem został brat Grzegorza Biereckiego- Jarosław Bierecki. Trzeci z członków Zarządu Fundacji był Przewodniczącym Rady Nadzorczej Kasy Krajowej. Fundacja była partnerem biznesowym kas, Kasy Krajowej oraz poszczególnych spółek tego sektora. Zajmowała się głównie: wynajmem lokali dla kas, Kasy Krajowej i spółkom okołoskokowym, odpłatnym obligatoryjnym udostępnianiem SKOK-om znaku firmowego sektora SKOK, którego była właścicielem, świadczeniem usług na rzecz sektora SKOK, w tym usług szkoleniowych, zakupem i odsprzedażą Kasie Krajowej nabywanych wcześniej akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego. Fundacja posiadając większość na Walnym Zgromadzeniu KK, w warunkach tożsamości osób zarządzających oboma podmiotami miała możliwość oddziaływania poprzez Kasę Krajową jako nadzorcę, na poszczególne kasy zobowiązując je do korzystania ze szkoleń, będących warunkiem pełnienia funkcji w zarządach. Część certyfikatów uzyskiwanych w taki sposób ważna było tylko 2 lata, co oznaczało konieczność ponawiania szkoleń i ponoszenia dodatkowych kosztów na rzecz uczelni będącej własnością Fundacji. Podobny mechanizm miała zastosowanie także w przypadku innych świadczonych przez Fundację usług, których ceny kształtowane były dość dowolnie, co potwierdzają skargi

przedstawicieli SKOK-ów. Fakt wzajemnych powiązań personalnych pomiędzy Fundacją i Kasą Krajową powodował całkowite podporządkowanie Kasy Krajowej Fundacji. Fundacja czerpała znaczne korzyści z tytułu świadczonych usług na rzecz Kasy Krajowej, kas i podmiotów podległych. W krótkim czasie pomnożyła swój majątek poprzez inwestycje w obiekty biurowe a następnie ich wynajmowanie, nabywanie udziałów i akcji w spółkach a następnie ich sprzedaż, głównie Kasie Krajowej (w warunkach konfliktu interesów z uwagi personalną tożsamość prezesów zarządów obu podmiotów), z wielokrotnym zyskiem. Podstawowy cel powołania Fundacji, jakim było świadczenie pomocy w tworzeniu i działalności związków kredytowych okazał się zadaniem podrzędnym. W rzeczywistości to Fundacja czerpała ogromne korzyści z tytułu nadzoru nad kasami - od tych kas, Kasy Krajowej i spółek okołoskokowych. Praktycznie cały przyrost wartości majątku Fundacji z 70 tys. USD od jej założenia w 1990 r. do 65 mln PLN (ok. 21,5 mln USD) w momencie likwidacji w 2010 r. i przeniesienia do prywatnego instytutu pochodził z wynajmu lokali biurowych instytucjom systemu SKOK, w tym Kasie Krajowej, i usług świadczonych na rzecz systemu SKOK.

Niektóre SKOK-i wytoczyły Kasie Krajowej sprawy sądowe za nadmierne, przekraczające ustawowe uprawnienia, obciążenia na rzecz Kasy Krajowej lub Fundacji. Część tych spraw SKOK-i wygrały.

6. Konflikt interesów

Ustawa nie reguluje konfliktu interesów w systemie SKOK, niemniej zaistnienie takiego konfliktu zwłaszcza w działalności podmiotu, któremu ustawa powierzyła wykonywanie funkcji nadzorczych, oceniać należy negatywnie. Przykładem związków rodzących konflikt interesów jest w świetle ustaleń podkomisji pozycja zajmowana przez osobę Grzegorza Biereckiego:

- Przez 17 lat był jednocześnie prezesem Kasy Krajowej i prezesem Zarządu Fundacji, której Kasa Krajowa i nadzorowane przez nią SKOK-i zlecały płatne usługi.
- Był współwłaścicielem spółki Arenda, która wynajmowała lokale podległym Kasie Krajowej SKOK-om. Pełnił funkcję przewodniczącego Rady Nadzorczej SKOK im. Stefczyka - kasa ta była z jednej strony nadzorowana przez Kasę Krajową, której prezesem był Grzegorz Bierecki, z drugiej strony wynajmowała lokale od spółki Arenda, której współnikiem był Grzegorz Bierecki.
- W SKOK Holding 1 proc. udziałów miał Spółdzielczy Instytut Naukowy, którego współnikiem jest Grzegorz Bierecki, ale z tego tytułu pobrał większą dywidendę niż

Kasa Krajowa, która miała 80 proc. udziałów, i której jednym z zadań jest wspieranie płynności kas dysponujących oszczędnościami 2 mln członków. Rozwiązanie prawne umożliwiające taki podział dywidend nie jest możliwe w prawie polskim i zapewne była to jedna z przyczyn, dla której SKOK Holding zarejestrowano w Luksemburgu; Grzegorz Bierecki był (i jest) prezesem SKOK Holding.

- SKOK Holding w Luksemburgu, którego prezesem jest Grzegorz Bierecki, znajdujący się poza nadzorem KNF, pobiera dywidendy od szeregu spółek okołoskokowych, czyli zarabiających na usługach dla SKOK-ów, ale w minimalnym stopniu dzieli się zyskami z Kasa Krajową, natomiast inwestuje w spółki, których działalność nie jest związana bezpośrednio z działalnością kas m.in. spółki zajmujące się PR-em i wydawaniem prasy.
- Wedle doniesień prasowych, intensywnie promował swoją osobę w czasie kampanii wyborczej, w której ubiegał się o mandat senatora, ze środków kas. Podkomisja nie była w stanie zweryfikować tych doniesień ze względu na brak właściwych instrumentów.
- Zasiadał we władzach kilkunastu spółek otaczających system SKOK i zarabiających na usługach dla kas nadzorowanych przez Kasę Krajową, której był prezesem, i która nakazem lub zaleceniami nakłaniała kasy do korzystania z usług tych spółek
- We władzach kas i spółek zasiadał brat Grzegorza Biereckiego - Jarosław Bierecki.

Powyższe wskazuje na występowanie w działalności Fundacji, Kasy Krajowej i innych podmiotów systemu SKOK problemów z konfliktem interesów wskazywanych w modelowych rozwiązaniach dotyczących działalności unii kredytowych jako niewłaściwe. Wytyczne Światowej Rady Związków Kredytowych wyraźnie mówią o konieczności unikania konfliktu interesów przez funkcjonariuszy i pracowników kas, o zakazie kontraktów z kasami dla firm, w których funkcjonariusze kas mają własne udziały, w tym zakazie wynajmowania swoich lokali kasom, zakazie wykorzystywania funkcji w kasach dla uzyskiwania korzyści przez członków najbliższej rodziny. Wytyczne nakazują pracownikom i funkcjonariuszom kas publiczne ujawnianie wszelkich korzyści osobistych czy rodzinnych, które mogą mieć miejsce na styku z kasami (załącznik 3).

7. Działania KNF w sprawie SKOK Wołomin

Podkomisja zapoznała się z działaniami KNF po objęciu przez KNF nadzoru nad kasami. Ustaliła, że w okresie od 1 stycznia 2014 do 31 grudnia 2013 Urząd KNF przeprowadził 36

kontroli w 23 kasach, oraz 3 kontrole w Kasie Krajowej. Ustalenia przeprowadzonych kontroli wykazały konieczność utworzenia przez 18 kas dodatkowych wypisów aktualizacyjnych wartości 1.188.000 zł. We wszystkich zbadanych kasach w 2013 roku stwierdzono, że fundusze własne nie zapewniały bezpieczeństwa ekonomicznego.

Podkomisja zapoznała się ze szczególną uwagą z działaniami nadzorczymi w stosunku do Kasy Wołomin, w której, w świetle wyjaśnień Prokuratora Generalnego, miały miejsce działania grupy przestępczej, godzącej w interesy deponentów tej kasy. Co więcej, jednemu z członków tej grupy postawiono zarzut zlecenia czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego, wykonującego czynności nadzorcze. W grudniu 2014 r. ogłoszono upadłość kasy, co oznaczało dla deponentów kas największe dotychczas zagrożenie stratami, ponad 2 mld zł. Jedynie dzięki wcześniejszemu objęciu depozytów kas gwarancjami BFG deponenci uzyskali rekompensaty w łącznej wysokości 94 proc. utraconych wkładów.

Ustawa z 2009 r. weszła w życie 27 października 2012 r. Zgodnie z ustawą objęcie nadzorem przez KNF zostało poprzedzone przeprowadzeniem audytu otwarcia według stanu na dzień 30 września 2012 r. Raporty otwarcia KNF otrzymała na przełomie grudnia 2012 i stycznia 2013 r. Pierwsze dane sprawozdawcze z kas, w tym z Kasy Wołomin, napłynęły w lutym 2013 r. Dane finansowe Kasy, zawarte w raporcie z audytu otwarcia, były potwierdzone przez biegłego rewidenta, znaną firmę BDO Binder, który stwierdzał, że sytuacja tej Kasy jest stabilna. Kasa – wg audytora - wykazywała zysk.

Kasa Krajowa wymieniła Kasę Wołomin w piśmie do KNF, jako jedną z kas o wysokim ryzyku. Z tego powodu, a także dlatego, że była to jedna z największych kas, KNF poddała ją jako pierwszą czynnościom inspekcji, która rozpoczęła się 18 lutego 2013 r. W trakcie kontroli odnaleziono protokół z lustracji Kasy Wołomin z 9 sierpnia 2009 r., którego Kasa Krajowa nie przekazała KNF. Jeszcze zanim zrobiono ostateczny protokół inspekcji, KNF wszczął 18 marca postępowanie administracyjne w przedmiocie ustanowienia zarządcy komisarycznego. 24 maja 2013 r. KNF złożył zawiadomienie do Prokuratury Okręgowej Warszawa Praga o podejrzeniu popełnienia w SKOK Wołomin przestępstwa: naruszenia ustawy o rachunkowości. W tym samym czasie kontrolę przeprowadził Główny Inspektor Informacji Finansowej (GIIF), który również złożył zawiadomienie do Prokuratury Okręgowej Warszawa Praga o popełnieniu przestępstw.

Zgodnie z ustawą z 2009 r. oraz ustawą o nadzorze nad rynkiem finansowym postępowanie o ustalenie zarządcy komisarycznego toczy się w trybie KPA, co wymaga dopuszczenia zainteresowanych stron do udziału w postępowaniu, zapewnienia im możliwości czynnego udziału na każdym etapie postępowania. Sądy administracyjne szczegółowo badają w toku

sądowej kontroli decyzji administracyjnych, czy w toku postępowania nie dochodzi do naruszenia praw i uprawnień stron, co może prowadzić do uchylecia decyzji o wprowadzenie zarządu komisarycznego. W ramach toku prowadzonego postępowania, 26 lipca 2013, jako jeden z dowodów, złożona została opinia kolejnego biegłego rewidenta, tj. firmy HLB Sarnowski-Wiśniewski sp. z o.o. z Poznania, która potwierdziła zysk Kasy Wołomin w wysokości 30 mln zł i nie wniosła zastrzeżeń do sprawozdania finansowego SKOK Wołomin. Opinia ta stanowiła podstawę do kolejnego wystąpienia SKOK Wołomin o umorzenie postępowania. W sumie, pełnomocnik Kasy Wołomin pięciokrotnie wnosił o umorzenie postępowania, czterokrotnie o wydanie decyzji stwierdzającej brak przesłanek do ustanowienia zarządcy komisarycznego, trzykrotnie o przeprowadzenie rozprawy, pięciokrotnie o dołączanie do akt postępowania różnych dokumentów, dwukrotnie o przedłużenie terminu zakończenia postępowania (łącznie ponad 300 stron akt).

Ponieważ SKOK Wołomin złożył wyjaśnienia, że realizuje zalecenia inspekcji GIIF, KNF w grudniu 2013 i na przełomie stycznia 2013 i 2014r. przeprowadził inspekcje badające realizację zaleceń pokontrolnych ws. prania brudnych pieniędzy. Wyniki kontroli potwierdziły, że Kasa nie realizowała zaleceń, a raportowane działania nie były zgodne ze stanem faktycznym. Do tych ustaleń Kasa Wołomin złożyła zastrzeżenia liczące ponad 30 stron, do których KNF przedstawił swoje stanowisko liczące 40 stron. W czasie kolejnej kontroli stwierdzono, że ze 107 wydanych nie zrealizowano 35 zaleceń, realizacja 32 budziła zastrzeżenia a tylko 26 zostało zrealizowanych.

Pismem z 23 czerwca 2014 r. KNF ponownie skierował do SKOK Wołomin zalecenia pokontrolne. Działania kontrolne KNF były na tyle intensywne, że w ich trakcie 16 kwietnia zastępca przewodniczącego KNF Wojciech Kwaśniak został napadnięty i ciężko pobity. Jak się później okazało pobicia dokonano na zlecenie osób związanych z władzami Kasy Wołomin. 25 kwietnia 2014 r. SKOK Wołomin przekazał do KNF roczne sprawozdanie, w którym przedstawiono pozytywny wynik finansowy kasy - 83 mln zł. Biegły rewident firma HLB Sarnowski-Wiśniewski sp. z o. o. z Poznania nie zgłosiła zastrzeżeń. KNF, wobec wątpliwości co do rzetelności wyników badań, zgłosiła do Komitetu Nadzoru Audytowego wnioski o zbadanie prawidłowości procedur stosowanych przez biegłych rewidentów.

23 czerwca KNF zwróciła się do kilku Prokuratorów Okręgowych o rozważenie możliwości przystąpienia do postępowania administracyjnego w przedmiocie ustanowienia zarządcy komisarycznego w SKOK Wołomin. 17 lipca i 21 sierpnia udział w postępowaniu administracyjnym zgłosili Prokuratorzy Okręgowi z Białegostoku i Gorzowa

Wielkopolskiego. 26 sierpnia 2014 r. KNF odmówiła zatwierdzenia Mariusza Gazdy na stanowisko prezesa zarządu SKOK Wołomin. Kasa Krajowa zgłosiła protest w tej sprawie.

12 września 2014r. Prokurator Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim wystąpił o dokumenty dotyczące wybranych kredytów udzielonych przez SKOK Wołomin. Prokuratura zbadała dokumentację kredytową i stwierdziła udzielenie przez SKOK Wołomin kredytów na ok. 50 mln zł na podstawie sfałszowanych i poświadczających nieprawdę zaświadczeń o zatrudnieniu i wysokości zarobków oraz znaczne zawyżenie wartości nieruchomości stanowiących zabezpieczenie pożyczek. SKOK Wołomin nie przekazał wszystkich wymaganych dokumentów, co jeszcze bardziej uprawdopodobniło przestępcze działania SKOK-u Wołomin. KNF nie jest wyposażona w uprawnienia i kompetencje w zakresie badań technicznych w zakresie autentyczności dowodów. 29 października 2014 r. aresztowano prezesa i wiceprezesa SKOK Wołomin, a 31 października postawiono im zarzuty. 4 listopada 2014 r. KNF ustanowił zarządcę komisarycznego SKOK Wołomin.

Podkomisja ocenia, że KNF, przeprowadzając kilkakrotnie kontrole i inspekcje, składając doniesienia do Prokuratury, odmawiając zatwierdzenia dotychczasowego prezesa zarządu i ustanawiając zarząd komisaryczny, dołożyła wszelkich niezbędnych starań dla wykrycia zagrożeń występujących w Kasie Wołomin. Długość procedury ustanowienia zarządcy komisarycznego wynikała m.in. konieczności stosowania KPA, którego wymogi (z założenia mające chronić obywatela w postępowaniu przed organami administracji) nie odpowiadają specyfice działań nadzorczych podejmowanych przez KNF w stosunku do profesjonalnych uczestników rynku finansowego wspieranych przez liczne kancelarie prawne. Wpływ na przebieg postępowania miała też niska jakość badań biegłych rewidentów, badających sprawozdania SKOK Wołomin, którzy nie stwierdzali nieprawidłowości w Kasie w trakcie wykonywanych przez siebie obowiązków ustawowych. Proces ten wreszcie opóźniła pasywna postawa Kasy Krajowej, tak w okresie kiedy sprawowała nadzór nad kasami jak i po objęciu nadzoru przez KNF. - Kasa Krajowa SKOK już w 2008 r. miała informacje o złej sytuacji w SKOK Wołomin i nikogo o tym wówczas nie zawiadomiła, natomiast dopiero w czerwcu 2012 r. przekazała informację do KNF. W toku postępowania administracyjnego nie formułowała żadnych wniosków dowodowych mogących przyczynić się do ustalenia przesłanek prawnych pozwalających na zastosowanie przewidzianych prawem środków.

Kasa Krajowa nie zawiadomiła o nieprawidłowościach Prokuratury, twierdząc, że nie ma ku temu przesłanek, mimo że kontrole w SKOK Wołomin były przeprowadzane przez Kasę wielokrotnie. W latach 2002, 2005, 2008, 2011 i 2014 przeprowadzona była lustracja, a doraźne kontrole w latach 2000, 2004, 2006, 2011 i 2014.

Kasa Krajowa nie przekazała dokumentacji z kontroli przeprowadzonej w SKOK Wołomin, nie zawiadomiła Prokuratury o ujawnionych nieprawidłowościach występujących w latach 2008 – 2012, nie ustanowiła zarządcy komisarycznego, mimo że do 27 października 2012 r. mogła to uczynić w bardzo krótkim czasie, na podstawie ustawy z 1995 r., bez stosowania wymogów KPA. W 2011 r. Kasa Krajowa przyznała prezesowi zarządu SKOK Wołomin nagrodę Feniksa w kategorii „Najlepszy menadżer roku”.

Pełne kalendarium przedstawiające przejmowanie przez Komisję Nadzoru Finansowego od Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo–Kredytowej nadzoru nad SKOK Wołomin znajduje się w materiałach przechowywanych w sekretariacie sejmowej Komisji Finansów Publicznych.

8. Działania Komisji Nadzoru Finansowego w stosunku do pozostałych kas

Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych nałożyła na SKOK-i obowiązek przeprowadzenia zewnętrznego audytu w okresie 3 miesięcy od jej wejścia w życie wg stanu na dzień 30 września 2012 r.

"Bilans otwarcia" wykazał, że 31 spośród 55 kas wykazywało stratę. Biegli wskazali, że w przypadku 14 kas było zagrożenie kontynuowania działalności. Przeprowadzane kontrole przez KNF od chwili wejścia w życie ustawy wskazały na jeszcze trudniejszą sytuację niż wykazana w "bilansie otwarcia". Na koniec 2012 r. 34 kasy, a na dzień 30 czerwca 2013 r. 35 kas wykazywało stratę.

W wyniku nadzoru KNF w 44 kasach prowadzone były i są postępowania naprawcze (80 proc. kas posiadających 80 proc. depozytów i 77 proc. portfela kredytowego) w celu uzdrowienia kas i zapewnienia bezpieczeństwa depozytów oraz stabilnego funkcjonowania systemu SKOK.

Kiedy Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) przejęła nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi okazało się jaka jest faktycznie sytuacja finansowa SKOK. To dzięki ujawnieniu faktycznej sytuacji po objęciu kas nadzorem KNF i od 29 listopada 2013 r. gwarancjami depozytów do 100 tys. EUR z Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz podjętymi przez KNF skutecznymi działaniami klienci SKOK-ów mogą być dzisiaj spokojni o depozyty.

Ponadto KNF stwierdziła, że:

- Część kas sporządzała sprawozdania finansowe niezgodnie z ustawą o rachunkowości z 1994 r. i nie przestrzegano zaleceń Światowej Unii Związków Kredytowych w zakresie odpisów aktualizacyjnych od przeterminowanych wierzytelności.

- Niektóre spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe miały trudności finansowe już w 2006 r. Okazało się to po przeprowadzeniu przez KNF audytów w 2013 roku. W 2006 r. sektor SKOK miał 3,6 mln zł strat, a w 2010 r. miał 138 mln zł strat. Sytuacja taka miała miejsce przed objęciem kas nadzorem przez KNF. Za 2013 r. zaraportowano do KNF zysk na poziomie 250 mln zł, a po korektach na walnych zebraniach okazało się, że straty wynoszą 126 mln zł. Kasa Krajowa sprawowała przez 17 lat nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi. Wymogi kwalifikacyjne dla członków zarządów kas, określone przez Kasę Krajową, dające gwarancje prowadzenia kas z zachowaniem bezpieczeństwa zgromadzonych wkładów, nie były należycie egzekwowane w ramach nadzoru przez Kasę Krajową.
- w sektorze SKOK istnieje wysoce rozbudowana sieć podmiotów pozostających w związkach finansowych, personalnych i biznesowych mających wpływ na sposób działania i bezpieczeństwo Spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, które to powiązania mogą powodować konflikt interesów (przedstawione w raporcie Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie powiązań kapitałowych i personalnych w sektorze SKOK) - jednak wiele tych podmiotów pozostaje poza obszarem nadzoru KNF, m.in. SKOK Holding i ASK Invest zarejestrowane w Luksemburgu.

Działania wynikające z przeprowadzonych przez KNF kontroli i audytów:

- W trosce o zapewnienie bezpieczeństwa depozytów, które wynoszą łącznie ponad 16 mld zł, a dotyczą 2,5 mln klientów spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych i stabilność finansową kas pod nadzorem KNF są prowadzone skuteczne postępowania naprawcze.
- KNF nie zatwierdziła wielu prezesów spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych,
- Wprowadzone zostały Zarządy Komisaryczne w SKOK Wołomin i SKOK Wspólnota oraz złożone zostało do Prokuratury doniesienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w SKOK Wołomin.

Prokuratur Generalny poinformował podkomisję o postępowaniach przygotowawczych dotyczących przestępstw popełnionych na szkodę SKOK przez członków organów tych kas w czterech innych kasach i postępowaniu dotyczącym Fundacji na rzecz Polskich Związków Kredytowych. Określił początek najpoważniejszych działań przestępczych, w których toczą się powyższe postępowania, na lata 2008-2009.

9. Straty deponentów o wkładach o wartości ponad 100 tys. euro

Blisko 800 deponentów Kasy Wołomin posiadało wkłady powyżej gwarantowanej kwoty stanowiącej równowartość 100 tys. euro. Po upadku Kasy otrzymali oni rekompensaty tylko do gwarantowanej wysokości. Stracona część depozytów miała łączna wartość 120 mln zł, czyli ok. 150 tys. zł na osobę. W sprawie niezaspokojonych strat deponentów SKOK Wołomin z wkładami ponad 100 tys. euro przewodniczący Podkomisji wysłał zapytania do KNF, Krajowej SKOK, Ministerstwa Finansów, sądu, syndyka, Biura Analiz Sejmowych.

W świetle uzyskanych odpowiedzi nie ma innej możliwości prawnej wypłaty straconej części wkładów, jak tylko przez przejęcie majątku zlikwidowanej kasy przez inny podmiot.

Poszkodowani brali udział w posiedzeniach Podkomisji i przedstawili swój punkt widzenia, według którego tylko zbycie w całości będącego w toku postępowania upadłościowego SKOK-u Wołomin innemu podmiotowi dawałoby szansę na odzyskanie części utraconych depozytów. Decyzja w tej sprawie zależy od sądu.

10. Wnioski

- I. **Nowa ustawa z 2009 r.** była bardzo potrzebna. System SKOK-ów działał bowiem niezgodnie z rekomendacjami Światowej Rady Związków Kredytowych (WOCCU). Depozyty nie były dostatecznie chronione przed niekompetencją, prywatą, działalnością przestępczą. Opóźnianie wejścia w życie nowej ustawy przyniosło olbrzymie zagrożenie dla 2,5 mln członków kas gromadzących w SKOK-ach swoje depozyty o łącznej wartości 17 mld zł. Dwie kasy upadły, kilka następnych zostało uratowanych przez banki, w wielu trwają postępowania naprawcze. Wprowadzenie nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego nad SKOK-ami i objęcie depozytów zgromadzonych w SKOK-ach gwarancjami Bankowego Funduszu Gwarancyjnego uratowało tysiącom deponentów wiele mld zł prywatnych oszczędności. BFK, ze środków zgromadzonych przez banki, wypłacił deponentom i ratowanym SKOK-om 3,2 mld zł.

Patologiczne zjawiska wykorzystywania kas do robienia prywatnych interesów, finansowania działalności ugrupowań politycznych i mediów w zamian za ochronę tych interesów powinno być w pełni ujawnione i skutecznie wyeliminowane.

Należy przetłumaczyć na polski i upowszechnić wśród pracowników i funkcjonariuszy SKOK **zasady dobrego zarządzania opracowane przez Światową Radę Związków Kredytowych** (wyciąg w załączniku 3). Każdy pracownik i

funkcjonariusz kas powinien zapoznać się z zasadami dobrego zarządzania i podpisać stosowne oświadczenie.

II. Zmiany legislacyjne:

1. Konieczne jest wprowadzenie do ustawy przepisów o konflikcie interesów, w szczególności zakazu czerpania korzyści przez osoby pełniące funkcje i pracowników SKOK z firm obsługujących SKOK-i, wynajmujących SKOK-om lokale, wykonujących usługi dla SKOK-ów - zgodnie z zaleceniami Światowej Rady Związków Kredytowych.
2. Celowe byłoby uproszczenie trybu wprowadzania zarządu komisarycznego i innych działań związanych wprost z zapewnieniem bezpieczeństwa depozytów. Chodzi o to, aby KNF mógł skutecznie i szybko reagować na nieprawidłowości i zagrożenia dla oszczędności deponentów. Stosowanie przepisów KPA w tym przypadku nie daje bowiem żadnych uprawnień osobom narażonym na straty, ale, wprost przeciwnie, daje duże możliwości przeciągania procedur w nieskończoność przez zarząd, który odpowiada za złe gospodarowanie w kasie. Sami deponenci w rozprawie nie uczestniczą. Rady nadzorcze SKOK-ów mają możliwość odwołania się od decyzji wprowadzającej środki nadzorcze, w tym takie jak zarząd komisaryczny, co dokonuje się w ramach sądowej kontroli decyzji administracyjnych post factum, a więc wówczas gdy wprowadzono zarząd komisaryczny lub zastosowano inne środki chroniące depozyty przed skutkami szkodliwej działalności osób dopuszczających się nieprawidłowości.

W okresie pomiędzy ustanowieniem zarządcy komisarycznego przez Komisję Nadzoru Finansowego, a przedstawieniem przez niego programu naprawczego i sprawozdania finansowego wraz z opinią biegłego rewidenta, SKOK jest narażony na bardzo wysokie ryzyko utraty płynności. W tym okresie nie ma obecnie mechanizmu zabezpieczenia się przed tym ryzykiem.

Jednym z rozwiązań może być zliberalizowanie zapisów ustawowych, tak aby dać możliwość indywidualnej oceny podmiotu objętego zarządem komisarycznym pod kątem zasadności udzielenia jemu pomocy płynnościowej w okresie przed zatwierdzeniem programu naprawczego.

Obecny tryb podejmowania decyzji o ustanowieniu zarządcy komisarycznego przeciąga się istotnie w czasie, zmniejszając istotnie szansę na przeprowadzenie efektywnej ekonomicznie sanacji zagrożonej kasy.

Brak możliwości podjęcia przez KNF zdecydowanych szybkich działań stoi w sprzeczności z nadrzędnym jej celem, jakim jest ochrona deponentów SKOK.

Szczegółowo przedstawiona powyżej propozycja wraz z uzasadnieniem znajduje się w opinii BAS (BAS-781/15A) autorstwa Waldemara Stawskiego.

3. Należy rozważyć zróżnicowanie kas, w szczególności wprowadzenie odrębnego statusu dla małych kas opartych na faktycznej więzi; przykładem są inne kraje, w których istnieją różnego typu kasy.
4. Ponownie należy rozważyć wprowadzenie obowiązku przekształcenia kasy w bank spółdzielczy po przekroczeniu pewnego poziomu wielkości kasy, np. mierzonego wartością kwoty bilansowej.
5. Konieczne jest rozszerzenie i uszczelnienie kontroli nad finansowaniem kampanii wyborczych i pośrednim finansowaniem działalności partii politycznych.
Przez zmiany legislacyjne lub egzekwowanie istniejących przepisów należy uniemożliwić wykorzystanie środków gromadzonych przez kasy do promocji ruchów politycznych pod pretekstem działań promocyjnych i marketingowych.
6. Celowe jest zbadanie efektywności działania Komisji Nadzoru Audytowego w zakresie skuteczności w dyscyplinowaniu, w tym przez cofanie uprawnień, audytorów i biegłych odpowiedzialnych za nierzetelne, wprowadzające w błąd audyty. Opinia publiczna powinna być poinformowana o sposobie załatwienia skarg na audytorów odpowiedzialnych za audyty w SKOK-ach, tym w SKOK Wołomin. W konsekwencji celowe może się okazać sformułowanie wniosków legislacyjnych uzdrawiających działalność w dziedzinie audytów.
7. Kasa Krajowa zgłosiła w lipcu br. wniosek o zbadanie funkcjonowania art. 62d ustawy o SKOK-ach dotyczącego nieprawidłowości w badaniach sprawozdań kas, który budził istotne zastrzeżenia kas i Kasy Krajowej. Ze względów czasowych Podkomisja nie analizowała tego problemu. Podkomisja nie analizowała też zgłoszonych 17 lipca przez Kasę Krajową 13 propozycji korekt w obecnej ustawie. Pisma w powyższych sprawach znajdują się w zasobach sekretariatu Komisji Finansów Publicznych.
8. Na ostatnim posiedzeniu Podkomisji w dniu 20 lipca 2015 r. 33 wnioski dotyczące zmian legislacyjnych w ustawie z 2009 r. o SKOK zostały złożone przez grupę 4 posłów PiS. Ze względu na brak czasu Podkomisja nie zajęła się tymi wnioskami. Znajdują się one w zasobach sekretariatu Komisji Finansów Publicznych.

- III.** Podkomisja rekomenduje powołanie sejmowej komisji śledczej, której celem będzie:
- zbadanie nieprawidłowości w procesie stanowienia prawa regulującego działanie systemu Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych („system SKOK”) w latach 1995-2012 i mechanizmów, które doprowadziły do szeregu patologii w tym systemie, tj. w szczególności zbadanie i wyjaśnienie:
 - roli poszczególnych osób w stworzeniu mechanizmu działania i finansowania systemu SKOK, a następnie w doprowadzeniu do trudnej sytuacji tego systemu;
 - możliwego nielegalnego wpływania przez poszczególne podmioty i osoby z systemu SKOK na działania osób pełniących funkcje publiczne lub funkcje w administracji publicznej bądź na partie polityczne, w celu forsowania korzystnych dla prywatnych interesów w systemie SKOK rozwiązań w prawie oraz opóźnienia wejścia w życie zmian w prawie pozwalających na objęcie systemu SKOK publicznym nadzorem i podjęcie działań naprawczych;
 - możliwości zaistnienia sytuacji korupcyjnych rozumianych jako uzyskiwanie bądź korzyści finansowych, bądź korzyści osobistych w postaci finansowania przez SKOK bądź spółki powiązane ze SKOK-ami wydarzeń politycznych, kulturalnych, bądź innych, z których poszczególni zaangażowani w proces legislacyjny funkcjonariusze publiczni korzystali, np. w celu prowadzenia kampanii wyborczych.
 - działań prokuratury w sprawach dotyczących SKOK-ów, a związanych z wyprowadzaniem pieniędzy z tych instytucji oraz braku efektywnego nadzoru Kasy Krajowej nad poszczególnymi SKOK-ami.
 - Doniesienie medialne wskazują na wielokrotne przypadki finansowania działalności politycznej partii politycznych ze środków zgromadzonych przez spółdzielców w kasach pod pretekstem promowania SKOK-ów czy robienia tzw. PR. Partie te, a przede wszystkim Prawo i Sprawiedliwość, lobbowały za rozwiązaniami prawnymi uniemożliwiającymi wprowadzenie efektywnego nadzoru publicznego nad kasami. Zbadanie zasadności podejrzeń o łamanie zasad Kodeksu Wyborczego wykracza poza kompetencje i możliwości działania Podkomisji. Z tego też względu postuluje się, aby powołana sejmowa komisja śledcza zajęła się również tym tematem.
 - Podkomisja nie mogła również zbadać zjawiska finansowania tytułów medialnych za pośrednictwem spółek medialnych i wydawniczych funkcjonujących w systemie SKOK, które, także poprzez wspieranie partii politycznych, bronią interesów finansującej ich Kasy Krajowej.

Załącznik nr 1

do Sprawozdania podkomisji nadzwyczajnej do spraw realizacji ustaw o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych.

Spis uczestników posiedzeń Podkomisji

W posiedzeniach Podkomisji uczestniczyli:

- przedstawiciele Ministerstwa Finansów: Dyrektor Departamentu p. Joanna Dadacz, wicedyrektorzy p. Agnieszka Wachnicka, p. Przemysław Szelerski oraz p. Halina Wesołowska, p. Maciej Czarnecki,
- przedstawiciele Komisji Nadzoru Finansowego: Przewodniczący p. Andrzej Jakubiak, zastępca Przewodniczącego p. Wojciech Kwaśniak, dyrektorzy: p. Dariusz Twardowski, p. Marcin Olszak, wicedyrektor p. Halina Madej,
- Prokurator Generalny RP p. Andrzej Seremet, Prokurator Prokuratury Apelacyjnej w Gdańsku p. Jerzy Tomaszewski, Prokurator Prokuratury Okręgowej w Gdańsku p. Cezary Szostak (oddelegowany do Prokuratury Apelacyjnej w Gdańsku),
- przedstawiciele Krajowej SKOK: Prezes p. Rafał Matusiak, Dyrektor Generalny p. Wiktor Kamiński, Radca Prawny p. Paweł Pelc,
- przedstawiciele Bankowego Funduszu Gwarancyjnego: Prezes p. Jerzy Pruski, Wiceprezes Krzysztof Broda, Członek Zarządu p. Marek Szeffler, p. Tomasz Obal, dyrektorzy p. Mariusz Mastalerz i p. Mariusz Wojtacha,
- Zarządca Komisaryczny SKOK Św. Jana z Kęt p. Teresa Stankiewicz-Hupa, Zarządca Komisaryczny SKOK Wołomin p. Waldemar Stawski, Zarządca Komisaryczny SKOK Wspólnota p. Małgorzata Żymierska, Zarządca Komisaryczny SKOK Kopernik p. Paweł Pawłowski, Prezes Zarządu SKOK Kwiatkowski p. Stanisław Komendecki, Wiceprezes SKOK p. Edmund Gembarowski, Prezes Zarządu Zachodniopomorskiej SKOK p. Ilona Kalinowska i Wiceprezes p. Piotr Jankowski,
- przedstawiciel Stowarzyszenia Wspierania Spółdzielczości Finansowej im. Św. Michała Archaniola p. Piotr Stasiewicz, przedstawiciele poszkodowanych przez SKOK Wołomin mec. Stanisław Legięć, p. Marcin Karliński,
- posłowie, którzy nie są członkami Podkomisji: Poseł Dariusz Joński, Poseł Janusz Śniadek, Poseł Jan Vincent-Rostowski, Poseł Przemysław Wipler,

- eksperci Biura Analiz Sejmowych i sejmowego Biura Legislacyjnego,
- Prof. dr hab. Michał Królikowski (przygotował opinię dla Podkomisji),
- media publiczne i niepubliczne.

Załącznik nr 2

do Sprawozdania podkomisji nadzwyczajnej do spraw realizacji ustaw o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych.

Ekspertyzy dla Podkomisji przygotowane przez Biuro Analiz Sejmowych

1. Unie kredytowe, struktura i zasady ich funkcjonowania w wybranych krajach, dr hab. Anna Szelańska, prof. nadzw. SGH (opinia zlecona przez Biuro Analiz Sejmowych), BAS-661/15, 9 kwietnia 2015 r.
2. Opinia prawna dotycząca związania Zarządcy Komisarycznego SKOK Wołomin tajemnicą w związku z pełnioną funkcją, prof. dr hab. Michał Królikowski, 760/15A, 13 kwietnia 2015 r.
3. Opinia prawna w przedmiocie zakresu ochrony tajemnic prawnie chronionych w związku z przedstawieniem informacji na jawnych posiedzeniach komisji sejmowych i rodzajów informacji dotyczących działalności spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, które nie są chronione, Prof. dr hab. Marek Chmaj, 789/15A, 21 kwietnia 2015 r.
4. Opinia w zakresie ustawowych uwarunkowań we wprowadzaniu i funkcjonowaniu zarządu komisarycznego w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych wraz z wnioskami, Waldemar Stawski, Zarzecki, Lasota i Wspólnicy sp. z o. o., BAS-781/15A, 5 maja 2015 r.
5. Analiza wyroków w sprawach toczących się przeciwko Krajowej Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej, BAS-WAL-984, 8 czerwca 2015 r.
6. Opinia prawna w sprawie możliwości zaspokojenia deponentów SKOK Wołomin w stopniu przekraczającym limit środków gwarantowanych, BAS-WAL 1106/15, 8 czerwca 2015 r.
7. Opinia prawna na temat dopuszczalności objęcia zakresem działania Podkomisji Nadzwyczajnej do spraw realizacji ustawy o spółdzielczych kasach kredytowych Fundacji na rzecz Polskich Związków Kredytowych, Wojciech Odrowąż-Sypniewski (Biuro Analiz Sejmowych), 16 czerwca 2015 r. (przekazana przez Senatora Grzegorza Biereckiego).

8. Opinia prawna w sprawie możliwości ograniczenia powoływania na funkcje we władzach spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, Kasy Krajowej oraz podmiotach obsługujących SKOK-i tych samych osób, BAS-WAL 1348/15, 2 lipca 2015 r.
9. Opinia prawna w sprawie finansowania ze środków spółdzielczych kas-oszczędnościowo-kredytowych kampanii wyborczych wybranych kandydatów, BAS WAUiP 1349/15, 3 lipca 2015 r.
10. Opinia prawna w sprawie zakładania spółek wydawniczych prowadzących działalność niezwiązaną z funkcjonowaniem spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, BAS-WAL 1350/15, 3 lipca 2015 r.

Załącznik nr 3

do Sprawozdania podkomisji nadzwyczajnej do spraw realizacji ustaw o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych.

Wybrane wytyczne Światowej Rady Związków Kredytowych (WOCCU)

(wszystkie cytaty ze strony internetowej WOCCU)

Zasady Zarządzania (Governance principles) – najważniejsze punkty:

1. Zarząd powinien zobowiązać się do regularnego i rzetelnego informowania członków, instytucji regulujących i opinii publicznej o swojej działalności w duchu pełnej otwartości.
2. Sprawozdania finansowe, zgodne z GAAP (ogólnie przyjętymi zasadami rachunkowości) i lokalnymi przepisami, powinny być dostępne członkom, a także dostępne publicznie.
3. Od zarządu oczekuje się postępowania zgodnie z literą i duchem przepisów prawa oraz współpracy z regulatorem.
4. Zarząd powinien zapewnić by Kasa spełniała lub przekraczała Międzynarodowe zasady bezpieczeństwa i stabilności unii kredytowych.
5. Zarząd powinien być stale świadomy odpowiedzialności wobec władz, w tym regulatorów (nadzoru), mediów i opinii publicznej.
6. Coroczne walne zgromadzenie powinno być odpowiednio promowane, tak aby zapewnić odpowiednią frekwencję
7. Kasa powinna przyjąć standardowy kodeks postępowania określający właściwe zasady zachowania.

8. Członkowie zarządu muszą wyjaśnić swoje uczestnictwo i głosowanie w sprawach, w których to uczestnictwo może być źródłem konfliktu interesów, także w odniesieniu do członków rodzin.
9. Wszyscy członkowie zarządu powinni mieć podstawową wiedzę o finansach, w tym umiejętność interpretowania sprawozdań finansowych i standardów – lub zobowiązać się do nabycia tej wiedzy w pierwszym roku pełnienia funkcji.
10. Dyrektorzy Kasy powinni być gotowi i być w stanie poświęcać odpowiednią ilość czasu sprawom kasy.

Modelowe prawo regulujące unie kredytowe:

„p. 5.35 - stanowi, że żaden urzędnik, dyrektor, członek komitetu, przedstawiciel czy pracownik (kasy) pełniąc swą funkcję nie będzie w jakikolwiek sposób rozważał ani realizował jakichkolwiek kwestii związanych z jego/jej osobistym interesem finansowym, lub interesem finansowym członków jego/jej rodzin lub interesem finansowym jakiegokolwiek innego podmiotu poza kasą. Wszystkie te osoby muszą ujawnić zarządowi (kasy) lub radzie nadzorczej każdy konflikt interesów.”

p. 11.10

„1. Minister Finansów (lub inny nadzorujące instytucje finansowe) jest odpowiedzialny za regulacje dotyczące kas i nadzór nad kasami i organizacjami je zrzeszającymi określonymi w ustawie.

Komentarz:

Jako instytucje finansowe, unie kredytowe zarządzają znacznymi funduszami należącymi do innych podmiotów, czyli do ich członków. Powiernicza odpowiedzialności wymaga, aby unie kredytowe były nadzorowane przez profesjonalną agencję zewnętrzną. Rozwiązania instytucjonalne gwarantujące taki nadzór mogą być rozmaite. Jakkolwiek niezależna instytucja upoważniona przez władze rządowe może być w pewnych okolicznościach odpowiednim rozwiązaniem kwestii regulacji i nadzoru nad uniami kredytowymi, modelowe (wzorcowe) prawo (dla unii kredytowych) zawiera sugestię, aby taki nadzór był sprawowany przez niezależną instytucję nadzoru finansowego odpowiedzialną przed rządem.

Jeden regulator finansowy dla całego systemu finansowego staje się rozwiązaniem coraz bardziej powszechnym. Pozwala to na stosowanie podobnego podejścia regulacyjnego wobec całego spektrum usług finansowych. Podejście regulacyjne powinno jednak uwzględniać różnice specyfiki poszczególnych podmiotów sektora finansowego, w tym takie różnice jak

wielkość podmiotu, zakres usług, własność członkowską spółdzielni działających na zasadzie non-profit versus podmioty działające dla zysku.”

p. 11.40 - bezpieczeństwo depozytów

„Powinien być stworzony system ubezpieczenia depozytów. System powinien być odpowiedzialny wobec ministra finansów lub innej agencji regulacyjnej i cieszyć się pełnym zaufaniem władz. Celem takiego systemu jest ubezpieczenie deponentów od ryzyka związanego z utratą płynności unii kredytowej oraz stworzenie możliwości zapobiegania takim sytuacjom.

Komentarz:

System ubezpieczeń ma chronić deponentów na wypadek upadku instytucji finansowej. Jest tylko jednym z elementów zapewnienia bezpieczeństwa depozytów; odpowiednie regulacje i zapisy programów zapobiegających bankructwu również przyczyniają się do wzrostu bezpieczeństwa depozytów. Odpowiedni system ubezpieczeń depozytów przyczynia się do stabilizacji finansowej, ograniczając skłonność do wycofywania depozytów w przypadku utraty zaufania do instytucji lub systemu finansowego. (...)

Aby zapobiec działaniom zarządów unii cechującym się wysokim stopniem ryzyka, może zostać określona maksymalna kwota ubezpieczenia depozytów, dyrektorzy mogą być wykluczeni z systemu ubezpieczenia oraz składka może wzrastać w przypadku prowadzenia działalności o podwyższonym ryzyku. Maksymalna kwota gwarancji depozytów powinna być nie mniejsza niż w przypadku innych instytucji finansowych przyjmujących depozyty.”

Z Przedmowy do Modelowego Prawa dla związków kredytowych (Preface to Model Law for CU's): (punkt „Regulacje i nadzór” na str. 5):

„Członkowie muszą mieć przekonanie, że ich oszczędności są tak samo lub bardziej bezpieczne niż byłyby one w innych instytucjach finansowych”.

Światowa Rada Związków Kredytowych

Modelowe regulacje dla związków kredytowych

(Wyciąg)

„...VII.3. Transakcje zakazane

VII.3.1. Żaden związek kredytowy nie może kupować, sprzedawać ani wynajmować lokali bez uprzedniej pisemnej zgody władz nadzorujących od:

- członka zarządu, członka komitetu kredytowego lub audytu, a także od pracownika lub członka najbliższej rodziny;
- firm, w których którakolwiek z wyżej wymienionych osób jest dyrektorem, osobą funkcyjną, partnerem lub udziałowcem na więcej jak 10 proc. akcji lub udziałów.

Vii.3.2 Wszystkie inne transakcje z firmami lub członkami rodziny, które nie zostały wprost zakazane w punkcie 3.1 muszą być w pełni jawne i przeprowadzone w najlepszym interesie związku kredytowego.”

Załącznik nr 4

do Sprawozdania podkomisji nadzwyczajnej do spraw realizacji ustaw o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych.

Wykaz instytucji, które przesłały materiały podkomisji; znajdują się w zasobach sejmowej Komisji Finansów Publicznych:

- Komisja Nadzoru Finansowego
- Ministerstwo Finansów
- Krajowa SKOK
- Kancelaria Prezydenta RP
- Stowarzyszenia Wspierania Spółdzielczości Finansowej im. Św. Michała.