Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 30 kwietnia 2010 r.

KBF-410-20-00/2009

OPINIA

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1], przedstawiam opinię do stanowiska Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego Nr POR/091/6/127/09/10 z dnia 13 kwietnia 2010 r. do *Informacji o wynikach kontroli realizacji zadań związanych z zapewnieniem stabilności sektora bankowego.*

1. Przewodniczący KNF, odnosząc się do fragmentu *Informacji* na str. 7 stwierdzającego, że *„KNF i NBP poprzez oddziaływanie na banki doprowadziły do przeznaczenia blisko 90% ich zysków za 2008 r. na wzmocnienie kapitałowe"* stwierdził, że bank centralny nie miał, oprócz przedstawienia sprawy na posiedzeniu Komitetu Stabilności Finansowej, dopuszczonej prawem możliwości oddziaływania na banki w celu niewypłacania przez nie dywidendy. Zdaniem NIK, stanowisko takie jest zasadne pod względem formalnym. Prawdą jest, że NBP nie posiada obecnie środków bezpośredniego oddziaływania na banki w celu wymuszenia zachowań oczekiwanych z punktu widzenia ich bezpieczeństwa finansowego. Oprócz tzw. twardych środków nadzorczych istnieją jednak także możliwości „miękkiego" oddziaływania, poprzez przekonywanie instytucji finansowych argumentami merytorycznymi do podjęcia określonych działań. Mając to na względzie należy wskazać, że od końca 2008 r. przedstawiciele NBP wielokrotnie podnosili – w środkach masowego przekazu i podczas spotkań publicznych (np. w trakcie posiedzeń komisji Sejmowych) – wagę posiadania przez banki odpowiednich kapitałów dla zachowania stabilności finansowej. Kwestia przeznaczenia przez banki zysku za 2008 r. na wzmocnienie bazy kapitałowej była także przedmiotem spotkania władz NBP z przewodniczącymi rad nadzorczych banków w marcu 2009 r. Kwestia potrzeby zachowania zysków w bankach była w sposób formalny wnoszona przez NBP pod obrady Komitetu Stabilności Finansowej. Cała aktywność NBP budowała jednoznaczny przekaz co do oczekiwań banku centralnego w tym zakresie i była uwzględniana przez banki przy

[1] Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

podejmowaniu decyzji. Z tego powodu uzasadnione jest stwierdzenie, że zarówno UKNF, jak i NBP oddziaływały na banki w celu przeznaczenia zysków na wzmocnienie ich pozycji kapitałowej.

2. Przewodniczący KNF odniósł się do fragmentu *Syntezy wyników kontroli* (str. 6 *Informacji*), wskazującego na uchybienia Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego we wdrażaniu niektórych postanowień dyrektywy 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe. Dyrektywa ta zobowiązuje organ nadzoru do dokonywania corocznego badania i oceny nadzorczej (BION) każdego z banków. Przewodniczący KNF podkreślił, że za jakość formularzy przygotowanych na dzień 31 grudnia 2007 r., mających stanowić podstawę sprawozdawczości banków w ramach BION odpowiadał Narodowy Bank Polski, w którego strukturze pozostawał Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego. Zdaniem NIK stwierdzenie to jest spójne z treścią *Informacji* na str. 42 i 43. Zawarty tam opis wskazuje, że zarówno GINB, jak i UKNF nie wdrożyły w pełni metodologii BION. Przedstawiono również stanowisko UKNF, że *„metodyka BION nie została w GINB dostatecznie dobrze przygotowana"*.

3. Przewodniczący KNF zakwestionował zdania na str. 6 i 40 *Informacji*, że uchybienia w wykonywaniu przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego bieżących zadań inspekcyjnych i licencyjnych oraz we wdrażaniu niektórych postanowień ww. dyrektywy 2006/48/WE miały swe źródło w spadku efektywności nadzoru bankowego bezpośrednio po reorganizacji. Zdaniem Przewodniczącego KNF są to stwierdzenia nieuprawnione, w sytuacji gdy nie był badany okres zarówno przed, jak i po reorganizacji.
   Zdaniem NIK, stanowisko Przewodniczącego KNF nie odpowiada stanowi faktycznemu. Niektóre aspekty działalności UKNF były badane na tle wcześniejszych działań Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego. Dotyczy to w szczególności działalności inspekcyjnej, która była analizowana zarówno w latach 2005–2007, tj. przed reorganizacją, jak i w latach 2008–2009, po przeniesieniu nadzoru bankowego do UKNF. Z przeprowadzonej analizy wynika, że po reorganizacji UKNF przeprowadzał średnio rocznie o ok. 40% mniej inspekcji niż GINB przed reorganizacją[2], choć nie uległa znaczącym zmianom liczba nadzorowanych banków. Jednocześnie NIK podała, że było to efektem zmiany polityki nadzorczej, zmierzającej do koncentracji na największych bankach istotnych systemowo, spadku liczby osób zatrudnionych w jednostkach inspekcyjnych UKNF o 21% oraz ograniczeń w korzystaniu z aplikacji, mającej wspomagać proces inspekcyjny. Te dwa ostatnie czynniki były ograniczeniami wynikającymi z reorganizacji nadzoru.
   Na inne ograniczenia efektywności nadzoru wynikające z reorganizacji zwracali uwagę sami przedstawiciele UKNF w wyjaśnieniach składanych w trakcie lub po kontroli. Dyrektor Pionu Nadzoru Bankowego UKNF, wyjaśniając przyczyny wydłużenia opracowania zaleceń inspekcyjnych ponad terminy instrukcyjne określone w uchwale

[2] W latach 2005–2007 GINB przeprowadzał średnio rocznie 151,3 inspekcji, a UKNF w latach 2008–2009 - 92. Obniżeniu uległa zarówno liczba inspekcji w bankach komercyjnych, jak i bankach spółdzielczych.

Nr 2/2008 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 7 stycznia 2008 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru bankowego, podał m.in. że „(...) *Tak duża i skomplikowana operacja* [reorganizacja nadzoru – dopisek NIK] *nieuchronnie nie mogła pozostać bez wpływu na efektywność funkcjonowania nowej struktury organizacyjnej tym bardziej, że zmianom czysto organizacyjnym towarzyszyła istotna zmiana kadrowa w związku z ustawowo określonymi zasadami proponowania nowych warunków pracy byłym pracownikom NBP, którzy z mocy ustawy na czas określony stali się pracownikami UKNF. Z różnych względów część pracowników NBP zatrudnionych w zlikwidowanym GINB nie stała się zgodnie z wolą ustawodawcy pracownikami UKNF, ale pozostała w NBP lub zrezygnowała z pracy, co stanowiło dodatkowe obciążenie dla pozostałej kadry.(...)*"

Także Przewodniczący KNF w złożonych z własnej inicjatywy wyjaśnieniach na temat przyczyn przewlekłości postępowań licencyjnych podał, że w okresie gdy wystąpiły największe opóźnienia UKNF przeżywał okres reorganizacji. Konieczne było dostosowanie procedur, wzorów pism i decyzji do reguł obowiązujących w KNF. Przed reorganizacją obsługą prawną nadzoru sektora bankowego zajmował się Departament Prawny NBP, natomiast od stycznia 2008 r. w nadzorze sprawowanym przez KNF, pozostało jedynie pięciu pracowników zajmujących się obsługą prawną Pionu Nadzoru Bankowego. Dodatkowo Urząd Komisji rozmieszczony był w czterech różnych lokalizacjach, co wpływało na utrudnienia komunikacyjne, przede wszystkim związane z bezpiecznym przekazywaniem dokumentów. Z uwagi na ilość spraw załatwianych przez Departament Licencji Bankowych kończących się decyzją administracyjną powyższe okoliczności istotnie ograniczały efektywność wydawania decyzji, zwłaszcza w I kwartale 2008 r.

4. Przewodniczący KNF odniósł się do stwierdzenia na str. 7 *Informacji o wynikach kontroli*, w którym wskazano na niską skuteczność działań nadzoru bankowego podejmowanych w reakcji na dynamiczny wzrost kredytów sektora niefinansowego, generowany m.in. poprzez obniżanie przez banki wymogów dla klientów co do ich zdolności kredytowej oraz że problem ten został zdiagnozowany przez GINB już w 2007 r. Przewodniczący KNF stwierdził, że z żadnych znanych dokumentów nie wynika, aby Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego (niewchodzący w skład UKNF) podejmował jakiekolwiek działania diagnostyczne, jak również zaradcze w związku z dynamicznym wzrostu kredytów sektora niefinansowego, związanym z niedoskonałością zarządzania przez banki ryzykiem kredytowym. Takie działania podjął UKNF niezwłocznie po przejęciu zadań nadzoru bankowego.

   Zapisy w *Informacji o wynikach kontroli* zostały oparte na ustaleniach kontroli przedstawionych w protokole kontroli, podpisanym przez Przewodniczącego KNF bez zastrzeżeń w dniu 11 grudnia 2009 r. W protokole tym na str. 160 NIK podała, że o rozluźnionych rygorach badania zdolności kredytowej, zwłaszcza w odniesieniu do kredytów walutowych i możliwych problemach nadzór bankowy (ówczesny GINB – dopisek NIK) informował już w 2007 r. w opracowaniu „Finansowanie nieruchomości

przez banki w Polsce"[3]. Obserwowane było obniżanie wymogów w analizie zdolności kredytowej klienta, wydłużanie okresu kredytowania, zwiększanie relacji zadłużenia do zabezpieczenia. Dlatego zdaniem NIK, nie można uznać, że GINB nie podejmował jakichkolwiek działań diagnostycznych. NIK podziela natomiast stanowisko Przewodniczącego KNF, że nie zostały przez GINB podjęte środki zaradcze i że działania w tej sferze podjął UKNF. Analogiczna ocena została przedstawiona w *Informacji o wynikach kontroli* na str. 32–33.

5. Informacja o ponoszeniu przez UKNF kosztów najmu systemów sprawozdawczości bankowej udostępnianych przez NBP jest zgodna z ustaleniami kontroli. Przywołany w stanowisku fragment informacji ze str. 11 jest częścią dłuższego zdania wskazującego sposób realizacji przez NBP niektórych postanowień dotyczących przekazania nadzoru do Komisji Nadzoru Finansowego. Dlatego nieprawidłowe jest, jak to zrobił w swoim stanowisku Przewodniczący KNF, łączenie dwóch różnych zdarzeń, tj. przekazania aplikacji wspomagającej inspekcję i umożliwienie dostępu do sprawozdawczości bankowej niezbędnej do sprawowania nadzoru. W *Informacji* tylko w odniesieniu do pierwszego z tych działań zostało stwierdzone, że zostało ono dokonane nieodpłatnie.

6. Przewodniczący KNF odniósł się także do oceny sformułowanej na str. 11 *Informacji* (szerzej przedstawionej na str. 50), że „NBP rzetelnie wywiązywał się z obowiązku weryfikacji danych przesyłanych przez banki". Przewodniczący KNF przedstawił dane wskazujące, że w bazie sprawozdań udostępnianych przez NBP na rzecz UKNF nie były zamieszczane sprawozdania wielu banków. Jako powód takiej sytuacji wskazana została niska jakość automatycznej weryfikacji przez NBP danych przekazywanych przez banki.
   NIK nie podziela stanowiska Przewodniczącego UKNF. Z ustaleń kontroli NIK w NBP wynika, że braki w sprawozdawczości wynikały przede wszystkich z błędów popełnianych przez banki. Przesyłały one niepoprawne sprawozdania, które w NBP były poddawane weryfikacji. Jeśli takiej weryfikacji nie przeszły, NBP zwracał się do banków – niekiedy wielokrotnie o korektę. Weryfikacja była wykonywana, zdaniem NIK, w sposób rzetelny.

7. Przewodniczący KNF zakwestionował zdanie na str. 28 *Informacji,* że decyzje NBP ze stycznia 2009 r. o przedterminowym wykupie 10-letnich obligacji własnych oraz z czerwca 2009 r. o obniżeniu rezerwy obowiązkowej spowodowały trwałe zwiększenie płynności sektora bankowego o ok. 11,5 mld zł. Zdaniem Przewodniczącego KNF efekt zwiększenia płynności na rynku międzybankowym nie mógł mieć trwałego charakteru z uwagi na prowadzone równolegle przez bank centralny operacje sterylizujące, w następstwie których uwolnione na rynek środki zostały ponownie zaabsorbowane przez NBP.
   NIK formułując zapis o trwałości zwiększenia płynności sektora bankowego brała pod uwagę, że w wyniku wykupu obligacji i obniżenia stopy rezerwy obowiązkowej banki

[3] Dokument jest dostępny także na stronie internetowej Komisji Nadzoru Finansowego pod adresem: http://www.knf.gov.pl/Images/nieruchomosci2007_1_tcm75-4776.pdf

otrzymały środki do swobodnego wykorzystania, zgodnie z ich potrzebami. Zdeponowanie przez banki ponownie środków w NBP było ich dobrowolną decyzją, podyktowaną rachunkiem ekonomicznym, oceną potrzeb płynnościowych oraz ryzyka. Środki te zostały przyjęte przez NBP na znacznie krótszy okres niż dotąd. W przypadku zakupu przez banki bonów pieniężnych ich wykup następował po 7 dniach, a środki przekazane na lokaty wracały do banków już następnego dnia. Mając to na względzie, NIK uznała, że nastąpiło zwiększenie sumy płynnych środków i miało ono charakter trwały.

8. Przewodniczący KNF podniósł, że brak jest uzasadnienia dla stwierdzenia zawartego na str. 32 *Informacji*, iż zaoferowanie przez NBP finansowania w postaci regularnych swapów walutowych umożliwiło rozwiązanie problemów związanych z finansowaniem banków na rynku międzybankowym. Uzasadnieniem takiego poglądu był według Przewodniczącego KNF fakt, że łączny wolumen transakcji typu FX Swap zawieranych z NBP wynosił przeciętnie 0,6% obrotów na międzybankowym rynku swapów walutowych. Zdaniem NIK, takie stanowisko całkowicie pomija podstawowy cel wprowadzenia przez NBP swapów walutowych, jakim było umożliwienie bankom domknięcia otwartych pozycji walutowych poprzez uzupełnienie finansowania. Działania te przyczyniły się do uspokojenia nastrojów na rynku międzybankowym i spadku stóp rynkowych. Banki zyskały poczucie większego bezpieczeństwa poprzez zagwarantowanie przez NBP regularnego dostępu do płynności w walutach obcych, a w czasie kryzysu było to szczególnie ważne. Finansowanie w operacjach swap umożliwiło bankom uzupełnienie finansowania wyłącznie w celu umożliwienia obsługi dotychczasowych kredytów walutowych. Przed przeprowadzeniem transakcji swap NBP żądał od banku przedstawienia oświadczenia o powstałym w banku niedopasowaniu płynności. Brak płynności był weryfikowany przez NBP. Przedstawiona w *Informacji* teza została sformułowana nie tyle ze względu na wielkość transakcji, ile na jej znaczenie dla uzupełnienia finansowania banków.

9. Przewodniczący KNF nie zgodził się ze stwierdzeniem na str. 34 *Informacji*, że opcje walutowe stanowiły rzeczywiste zagrożenie dla banków, gdy klienci przestawali wywiązywać się z zobowiązań wynikających z opcji lub wobec uszczuplenia środków, w związku z obsługą opcji, zaprzestawali regulowania zobowiązań kredytowych. Jego zdaniem, ekspozycje na walutowe instrumenty pochodne nie zagrażały płynności ani wypłacalności żadnego z banków. Wycena transakcji instrumentów pochodnych do wartości portfela klientów kredytów korporacyjnych wyniosła według stanu na marzec 2009 r. – 5,43%, czerwiec 2009 r. – 3,42% i grudzień 2009 r. – 1,37%. Przy czym ujemna wycen nie oznacza straty w sytuacji, gdy znajduje pokrycie w dochodach z eksportu. Około 85% transakcji opcyjnych miało pokrycie w dochodach z eksportu.
NIK zamieszczając powyższe sformułowanie brała pod uwagę wzrost zagrożenia dla banków spowodowany materializacją ryzyka z tytułu zawartych walutowych transakcji pochodnych w IV kwartale 2008 r. W tym okresie 11 banków o największym zaangażowaniu w tego typu instrumenty dokonało odpisów na należności zagrożone

w wysokości 1,3 mld zł. Stanowiło to ponad 20% ich łącznego wyniku netto. Kwestia ta została w ten sposób przedstawiona w *Informacji o wynikach kontroli*. Dane przedstawione przez Przewodniczącego KNF o obniżającej się relacji wyceny transakcji pochodnych do wartości portfela kredytów dotyczą 2009 r., gdy skala problemu zaczęła ulegać zmniejszeniu na skutek zmiany trendu kursu złotego, sukcesywnego wygasania transakcji oraz przedterminowego zamykania pozycji przez strony transakcji. Wpłynęło to na zredukowanie niezapadłych zobowiązań przedsiębiorstw o blisko 70%.

10. Przewodniczący KNF podniósł, że zapis w *Informacji o wynikach kontroli* o utracie przez nadzór bankowy w latach 2007–2009 ponad 1/3 doświadczonej kadry nie był uzupełniony o informację, jaka część tych pracowników przeszła na emeryturę. Nie poinformowano również o średniej rotacji w nadzorach nad dojrzałymi rynkami w Europie oraz że w miejsce wieloletnich pracowników GINB, nie mających doświadczenia w pracy na rynku bankowym zatrudniono osoby legitymujące się takim doświadczeniem.
    Spośród 421 pracowników GINB, którzy na mocy art. 74 ust. 4 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym[4] z dniem 1 stycznia 2008 r. stali się pracownikami Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, na wcześniejszą emeryturę odeszło siedmiu, tj. 1,7% tej grupy. Nie był to zatem udział znaczący.
    Dane na temat rotacji kadry w innych nadzorach nie zostały podane, gdyż NIK nie dysponowała takimi danymi. Intencją NIK nie było prowadzenie analiz porównawczych dotyczących rotacji zatrudnienia. Wskaźniki te nie mają istotnego znaczenia, bowiem bez względu na ich wysokość ważne jest prawidłowe funkcjonowanie Urzędu. Tymczasem w działalności UKNF zostały stwierdzone uchybienia wynikające ze zmian kadrowych. Z tego względu przedstawiona została skala zmian, które miały wpływ na te uchybienia.
    NIK nie zgadza się przy tym z uwagą, że brak jest informacji, że w miejsce wieloletnich pracowników GINB, nie mających doświadczenia w pracy na rynku bankowym zatrudniono osoby legitymujące się takim doświadczeniem. Na str. 40 *Informacji*, na końcu akapitu do którego odniósł się Przewodniczący KNF, zamieszczone zostało stwierdzenie, że w miejsce 85 pracowników GINB, którzy odeszli zatrudniono 60 osób z różnym doświadczeniem bankowym oraz 27 stażystów.

11. Przewodniczący KNF w swoim stanowisku odniósł się także do zdania na str. 41 *Informacji o wynikach kontroli*, iż łączna ilość inspekcji zaplanowanych na lata 2008–2009 została wprawdzie wykonana, jednak odbyło się to w wyniku odstąpienia od części inspekcji kompleksowych (8 w 2008 r. i 2 w 2009 r.) i zastąpieniu ich mniej pracochłonnymi inspekcjami problemowymi bądź postępowaniami wyjaśniającymi w obszarach o podwyższonym ryzyku. Przewodniczący stwierdził, że podstawą odstąpienia od inspekcji były względy merytoryczne, w tym wyniki oceny banków, a nie „mniejsza pracochłonność".
    Kwestionowane przez Przewodniczącego KNF zdanie jest ogólnym podsumowaniem inspekcji w obydwu badanych latach, dlatego nie podano w nim ani szczegółów

[4] Dz.U. Nr 157, poz. 1119 ze zm.

dotyczących 2009 r., o które wnosi Przewodniczący KNF, ani szczegółów odnoszących się do 2008 r. Zdanie to zawiera stwierdzenie stanu faktycznego, że inspekcje problemowe i postępowania wyjaśniające, którymi zastępowano inspekcje kompleksowe były od nich mniej pracochłonne. Nie zawiera natomiast sugerowanej oceny, że uzasadnieniem zmian w planie inspekcji była mniejsza pracochłonność.
Przewodniczący KNF podniósł także, że w 2009 r. w wyniku oceny ryzyka przeprowadzono dodatkowo (ponad plan) 2 inspekcje kompleksowe w nadzorowanych bankach spółdzielczych, 4 inspekcje problemowe w bankach komercyjnych oraz 2 postępowania wyjaśniające.
NIK podając informację, że w 2009 r. odstąpiono od dwóch inspekcji kompleksowych zastępując je problemowymi uwzględniła już w tym 2 ponadplanowe inspekcje kompleksowe. W planie założono bowiem przeprowadzenie 61 inspekcji kompleksowych a przeprowadzono ich łącznie 59, z czego 57 ujęte w pierwotnym planie i 2 ponadplanowe. W przedstawionym przez NIK stanowisku istotny był fakt nieprzeprowadzenia 2 inspekcji kompleksowych. Skutkowało to bowiem tym, że całościową oceną nadzorczą, zgodną z dyrektywą 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, objęta została mniejsza liczba banków. Luki tej nie wypełniło zwiększenie liczby inspekcji problemowych oraz postępowań wyjaśniających. Nie oznacza to jednak, że zdaniem NIK było ono niecelowe. Inspekcje problemowe i postępowania wyjaśniające spełniały ważną rolę, pozwalały bowiem na koncentrację na obszarach o podwyższonym ryzyku nieprawidłowości w działaniach banków i przeciwdziałaniu zagrożeniom wynikającym z tych ryzyk.

12. Przewodniczący KNF nie zgodził się z zapisem na str. 42 *Informacji*, iż nie zostało w praktyce wdrożone postanowienie art. 124 dyrektywy 2006/48/WE (...) zobowiązujące organ nadzoru do corocznego badania i oceny nadzorczej (BION) każdego z banków, Przewodniczący KNF podał, że zakres nadzoru określony w art. 124 dyrektywy 2006/48/WE jest pokrywany przez proces analizy zza biurka (kwartalne analizy i streszczenia dla kierownictwa, bieżące prowadzenie arkusza nadzorczego, spotkania z przedstawicielami banków) oraz czynności kontrolne. Co więcej częstotliwość ocen jest nawet większa ponieważ ocena każdego banku dokonywana jest w okresach kwartalnych.
Z ustaleń kontroli wynika, że wobec niewdrożenia przez UKNF pełnej metodyki badania i oceny nadzorczej, opartej na szczegółowych kwestionariuszach skierowanych do banków, pełnym badaniem i oceną w zakresie przewidzianym w art. 124 dyrektywy 2006/48/WE objęte były tylko te banki, w których przeprowadzona została w danym roku inspekcja kompleksowa. W 2008 r. dotyczyło to 74 z 649 banków (11,4%), w 2009 r. 59 z 650 (9,1%). W przypadku pozostałych banków badanie i ocena nie były kompletne, gdyż nie obejmowały procesu szacowania przez banki kapitału wewnętrznego. W związku z tym NIK podtrzymuje dotychczasową ocenę, iż proces BION nie został dotąd wdrożony w odniesieniu do każdego z banków, choć jest to wymogiem wynikającym z dyrektywy i uchwały Nr 2/2008 Komisji Nadzoru Finansowego z 7 stycznia 2008 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru bankowego.

13. W stanowisku Przewodniczący KNF stwierdził, że w rozdziale *Informacji* pt. *„Działalność regulacyjna KNF"* całkowicie pominięty został obszerny dorobek Urzędu w tym obszarze. Nieproporcjonalnie dużo uwagi poświęcono natomiast kwestii niezamieszczenia na anglojęzycznej stronie UKNF uchwał Komisji Nadzoru Finansowego przetłumaczonych na język angielski. NIK nie podała przy tym, że wytyczne Komitetu Europejskich Nadzorców Bankowych (CEBS) w tej sprawie nie mają charakteru wiążącego. Nie formułują one obowiązku a jedynie oczekiwania wobec nadzorców (na zasadzie najlepszych starań).

    Zdaniem NIK, dorobek KNF w kwestii działalności regulacyjnej nie został pominięty. Działalność ta został uwzględniona w pozytywnej ocenie zawartej w tym rozdziale stwierdzającej, że w grudniu 2008 r. Komisja Nadzoru Finansowego wywiązała się z obowiązku wydania aktów wykonawczych do ustawy Prawo bankowe, zastępujących dotychczasowe uchwały Komisji Nadzoru Bankowego, tracące moc z dniem 1 stycznia 2009 r. NIK nie odniosła się wprawdzie do udziału UKNF w pracach nad projektami 12 ustaw, przygotowywanych przez Ministra Finansów, o których UKNF wspomniał w dodatkowych wyjaśnieniach złożonych po zakończeniu kontroli, jednak nie była to zdaniem NIK działalność regulacyjna KNF *sensu stricto*.

    Szersze przedstawienie kwestii niezamieszczenia aktualnych przepisów prawnych w języku angielskim wynikało z konieczności przedstawienia tego zagadnienia w sposób przejrzysty. Obowiązek dokonywania przez UKNF tzw. ujawnień nadzorczych, obejmujących m.in. obowiązujące regulacje, wynika z art. 144, w związku z art. 4 ust. 4 dyrektywy 2006/48/WE w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe. W trakcie kontroli stwierdzono, że anglojęzyczna strona internetowa UKNF w listopadzie 2009 r. zawierała tłumaczenia nieaktualnej ustawy Prawo bankowe i nieobowiązujących uchwał Komisji Nadzoru Bankowego, według stanu na 1 stycznia 2008 r. Zdaniem NIK, nawet jeśli wytyczne są nie wiążące, to trudno uznać, że prezentowanie nieaktualnych regulacji jest działaniem na zasadzie najlepszych starań.

14. W ostatnim punkcie stanowiska Przewodniczący KNF zwrócił uwagę, że w *Informacji o wynikach kontroli* wielokrotnie użyto określenia *nadzór bankowy*. Może ono odnosić się do różnych organów i podmiotów, w których kompetencjach leżało sprawowanie nadzoru nad bankami. Do 31 grudnia 2007 r. nadzór nad sektorem bankowym sprawowany był przez Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego pozostający w strukturach NBP. Z dniem 1 stycznia 2008 r. nadzór nad sektorem bankowym przejęła Komisja Nadzoru Finansowego. Określenie *nadzór bankowy* może zatem, w zależności od kontekstu i czasu odnosić się do różnych organów. W świetle powyższego, zdaniem Przewodniczącego KNF, niezbędne wydaje się takie przeredagowanie tekstu, aby precyzyjnie określić, które działania i zaniechania leżą po stronie NBP, a za które odpowiada KNF.

    NIK zauważa, że w całej *Informacji o wynikach kontroli* określenie *nadzór bankowy* jest odnoszone do Komisji Nadzoru Finansowego i jej Urzędu. Jedynie w dwóch miejscach odnosi się ono jednocześnie do nadzoru bankowego, działającego w strukturach NBP, jak i w UKNF. W obu tych przypadkach wyraźnie podano, że omawiane są lata 2007–2008 lub 2007-2009. Na tej podstawie można stwierdzić, że zapis odnosi się

zarówno do działania nadzoru przed, jak i po reorganizacji. Pierwsze sformułowanie mieści się w drugim akapicie oceny ogólnej kontrolowanej działalności (str. 6). Podano tam, że nie w pełni skuteczne były działania nadzoru bankowego wobec zagrożeń wynikających ze znacznego wzrostu kredytów w latach 2007–2008 w warunkach złagodzenia przez banki kryteriów oceny zdolności kredytowej. Poprzez wskazanie lat dotyczy on GINB i UKNF. Powiązany jest z nim pkt 2 *Syntezy wyników kontroli* (str. 7), gdzie wprost wspomniano o GINB, oraz podrozdział *Nieskuteczność nadzoru bankowego wobec wzrostu kredytów i związanych z tym ryzyk* na str. 32–33 *Informacji w wynikach kontroli.*

Drugi przypadek dotyczy zapisu w pkt 4 *Syntezy wyników kontroli* (str. 9), gdzie stwierdzono, że nadzór bankowy w latach 2007-2009 utracił ponad 1/3 doświadczonej kadry. Stwierdzenie to odnosi się łącznie do GINB i UKNF.

Jeden raz w *Informacji o wynikach kontroli* (na str. 49) sformułowanie *nadzór bankowy* zostało również użyte w stosunku do nadzoru w strukturach NBP. Zostało to jednak wyraźnie tam wskazane i nie powinno budzić żadnych wątpliwości.