



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF.411.002.01.2022

Pan
Jacek Jastrzębski
Przewodniczący
Komisji Nadzoru Finansowego
Urząd Komisji Nadzoru Finansowego
ul. Piękna 20
00-549 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/002/KBF – Wdrożenie przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1011 z dnia 8 czerwca 2016 r. w zakresie ustalania wskaźnika referencyjnego stopy procentowej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, ul. Piękna 20, 00-549 Warszawa (dalej także: UKNF lub Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Jastrzębski, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego od 23 listopada 2018 r. Poprzednio w okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Marcin Pachucki, p.o. Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego od 15 listopada 2018 r. do 22 listopada 2018 r.;– Marek Chrzanowski, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego od 13 października 2016 r. do 14 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Wdrożenie przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1011 z dnia 8 czerwca 2016 r. ¹ (dalej: BMR lub rozporządzenie BMR) w zakresie ustalania wskaźnika referencyjnego stopy procentowej i nadzór sprawowany nad administratorem kluczowego wskaźnika referencyjnego stopy procentowej oraz podmiotami przekazującymi dane wejściowe
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 30 listopada 2022 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, związanych z zakresem przedmiotowym kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Anna Grabarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/66/2022 z 30 września 2022 r. oraz nr KBF/30/2023 z 25 maja 2023 r.2. Wojciech Szczotkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/71/2022 z 10 października 2022 r.3. Dariusz Starnowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/67/2022 z 30 września 2022 r. oraz nr KBF/29/2023 z 25 maja 2023 r.

(akta kontroli: str. 2-6)

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1011 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie indeksów stosowanych jako wskaźniki referencyjne w instrumentach finansowych i umowach finansowych lub do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych i zmieniające dyrektywy 2008/48/WE i 2014/17/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 596/2014 (Dz. Urz. UE L 171 z 29.06.2016, str. 1, ze zm.).

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W zakresie działań prowadzonych przez Komisję Nadzoru Finansowego (dalej także: KNF, Komisja) i jej Urząd w obszarze udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności jako administrator wskaźników referencyjnych stóp procentowych, w tym również kluczowych wskaźników referencyjnych spółce GPW Benchmark S.A. (dalej także: Administrator lub GPWB), nie stwierdzono nieprawidłowości, z wyjątkiem nieuznania przez UKNF [...]⁴. Zdaniem NIK, nadzór sprawowany przez KNF nad Administratorem oraz podmiotami przekazującymi dane wejściowe w procesie ustalania stawki referencyjnej WIBOR⁵ był zgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa, jednak nie w pełni wykorzystywano przyznane uprawnienia, w szczególności dotyczące możliwości przeprowadzenia kontroli w siedzibie Administratora.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przebieg przeprowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności jako administrator wskaźników referencyjnych stóp procentowych spółce GPW Benchmark S.A. NIK nie stwierdziła okresów beczynności ani przewlekłości w tym postępowaniu. Zastrzeżenia NIK budzi jedynie nieuznanie przez UKNF [...]⁶.

Analiza metody wyznaczania wskaźnika WIBOR⁷, opracowanej przez Administratora, nie wykazała, aby była ona niezgodna z postanowieniami zawartymi w rozporządzeniu BMR. Administrator udostępnił na swojej stronie internetowej⁸ stosowne regulaminy, kodeksy postępowania oraz procedury, a także skład Uczestników Fixingu⁹.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podjęcie w 2018 r. przez Urząd działań mających na celu wpisanie wskaźnika WIBOR na listę kluczowych wskaźników referencyjnych ze względu na jego szeroki zakres stosowania i istotność tego wskaźnika na polskim rynku finansowym. Umieszczenie WIBOR w wykazie kluczowych wskaźników referencyjnych stosowanych na rynkach finansowych na podstawie rozporządzenia 2019/482¹⁰ spowodowało, że już od 26 marca 2019 r. Administrator został objęty nadzorem w zakresie utrzymania procesu opracowywania wskaźnika referencyjnego stopy procentowej WIBOR.

Działania KNF i obsługującego ją Urzędu związane z wykonywaniem nadzoru nad GPW Benchmark S.A. oraz podmiotami przekazującymi dane wejściowe w zakresie dotyczącym realizacji wymogów BMR, w okresie objętym kontrolą, miały charakter analityczny, oparty w szczególności na weryfikacji „zza biurka” dokumentacji

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji objętych tajemnicą, o której mowa odpowiednio w art. 19 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1161, ze zm.) lub art. 10a ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 2488, ze zm.).

⁵ WIBOR (Warsaw Interbank Offered Rate) – wskaźnik referencyjny stopy procentowej w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 22 rozporządzenia BMR, będący od 26 marca 2019 r. kluczowym wskaźnikiem referencyjnym w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 25 i art. 20 ust. 1 lit. b BMR.

⁶ Patrz przypis nr 4.

⁷ Zawartej w Załączniku I do Regulaminu Stawek Referencyjnych WIBID i WIBOR, przyjętego Uchwałą Zarządu Nr 16/2020 z dnia 3 marca 2020 (z późn.zm.).

⁸ <https://gpwbenchmark.pl/>

⁹ Uczestnicy Fixingu – podmioty przekazujące Administratorowi dane niezbędne do wyznaczania wskaźnika referencyjnego.

¹⁰ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/482 z dnia 22 marca 2019 r., zmieniające rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/1368 ustanawiające wykaz kluczowych wskaźników referencyjnych stosowanych na rynkach finansowych na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1011 (Dz. Urz. UE L 82 z 25.03.2019, str. 26).

przekazywanej przez Administratora oraz podmioty uczestniczące w fixingu stawki WIBOR. Organ nadzoru w stosunku do ww. nadzorowanych podmiotów korzystał co prawda z uprawnień przewidzianych prawem, jednak nie w pełnym zakresie. [...]”¹¹

Urząd częściowo polegał na opiniach wydanych przez zewnętrznych audytorów po przeprowadzonych badaniach u Administratora oraz w bankach Uczestnikach Fixingu WIBOR, co, zdaniem NIK, nie było wystarczające, gdyż nie wszystkie błędy i nieprawidłowości w działalności podmiotów nadzorowanych są identyfikowane przez audytorów zewnętrznych.

W ocenie NIK, bez kontroli UKNF przeprowadzonej na miejscu w siedzibie GPWB i banków Uczestników Fixingu WIBOR nie można w pełni zweryfikować, czy banki prawidłowo stosują wprowadzone procedury, a Administrator prawidłowo przetwarza i kontroluje przekazane dane wejściowe. Świadczą o tym ujawnione błędy w kwotowaniach podawanych przez Uczestników Fixingu¹².

Ponadto, w ocenie NIK, działaniem nieprawidłowym było nieprzygotowanie i nieprzekazanie przez Przewodniczącego KNF do Ministra Finansów projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, w którym art. 23j ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym¹³ otrzymałby brzmienie zapewniające pełne stosowanie art. 41 ust. 1 lit. b BMR oraz w którym zostałby dodany przepis ustanawiający sankcję administracyjną lub karną za brak realizacji żądania z art. 23j ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym.

NIK zwraca również uwagę na brak dokumentowania prowadzonych przez Urząd działań i dokonanych ustaleń z przeprowadzonych analiz zarówno w trakcie postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności jako administrator wskaźników referencyjnych stóp procentowych w rozumieniu rozporządzenia BMR spółce GPW Benchmark S.A., a także z prowadzonych działań obejmujących analizę „zza biurka” dokumentacji przekazanej przez banki lub Administratora w postaci raportów lub notatek. Wnioski z analiz przeprowadzonych przez Urząd przedstawiane były w wezwaniach Urzędu kierowanych do Administratora lub banków Uczestników Fixingu, w zakresie dotyczącym tych podmiotów. W ocenie NIK, brak dokumentowania czynności nadzorczych jest działaniem nierzetelnym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Ocena wdrożenia przepisów BMR w zakresie ustalania wskaźnika referencyjnego stopy procentowej

1.1 Wdrożenie przepisów BMR

Opis stanu faktycznego

Rozporządzenie BMR zostało przyjęte przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej w celu zapewnienia dokładności, solidności i rzetelności wskaźników referencyjnych oraz procesu ich wyznaczania, gdyż wątpliwości, co do ich dokładności i rzetelności, mogą podważyć zaufanie do rynku, narazić konsumentów i inwestorów na straty oraz zakłócić funkcjonowanie gospodarki.

¹¹ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji objętych tajemnicą, o której mowa odpowiednio w art. 19 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1161, ze zm.) lub art. 10a ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 2488, ze zm.).

¹² [GPW Benchmark - Raporty z rewizji danych](#).

¹³ Dz. U. z 2023 r. poz. 188, ze zm.

Zgodnie z art. 59 BMR niniejsze rozporządzenie weszło w życie 30 czerwca 2016 r. i co do zasady stosuje się je od 1 stycznia 2018 r. Przyjęcie rozporządzenia BMR¹⁴ spowodowało m.in. konieczność objęcia nadzorem podmiotu sprawującego kontrolę nad opracowaniem wskaźnika referencyjnego (administratora w rozumieniu art. 3 pkt 6 BMR), w tym obowiązek uzyskania przez podmiot opracowujący wskaźnik referencyjny stopy procentowej zezwolenia wydanego przez właściwy organ nadzoru na prowadzenie działalności jako administrator wskaźnika oraz dostosowanie metody kalkulacji tego wskaźnika do wymogów określonych w rozporządzeniu BMR.

Nadzór nad rynkiem finansowym w Polsce, który na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym¹⁵ należy do zadań Komisji Nadzoru Finansowego¹⁶, został 1 stycznia 2018 r. rozszerzony o nadzór w zakresie przewidzianym przepisami rozporządzenia BMR. Nastąpiło to na mocy art. 96 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń¹⁷, który dodał nowy pkt 9 w art. 1 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym.

KNF jako organ właściwy w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym uzyskała w prawie krajowym część uprawnień do sprawowania nadzoru w zakresie przewidzianym przepisami rozporządzenia BMR na mocy ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw¹⁸, która weszła w życie 21 kwietnia 2018 r., tj. 3,5 miesiąca później niż dzień, od którego, co do zasady, należało stosować rozporządzenie BMR. UKNF przygotował propozycje zmian legislacyjnych w zakresie wdrożenia przepisów BMR i przedstawił je Ministrowi Finansów 5 lipca 2017 r. W ocenie UKNF, przedstawienie projektu przepisów krajowych mających na celu implementację przepisów rozporządzenia BMR zostało przedstawione w czasie umożliwiających ich terminowe wdrożenie.

(akta kontroli: tom I str. 383, 387-406)

Na mocy ustawy z dnia 1 marca 2018 r., aby zapewnić stosowanie rozporządzenia BMR, dokonano zmian w ustawie o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, w tym m.in.:

- określono, iż nadzorowi KNF i kontroli prowadzonej przez pracowników UKNF podlega administrator w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia BMR;
- dodano rozdział 3d, w którym określono zakres zadań wykonywanych przez KNF jako organu właściwego w rozumieniu rozporządzenia BMR;
- zmieniono ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi¹⁹, w tym m.in. dodano art. 176i-176l, tj. przepisy określające uprawnienia KNF do nakładania m.in. na administratora sankcji administracyjnych w zakresie wskazanym w art. 41 ust. 1 lit. a oraz ust. 2 rozporządzenia BMR.

W dniu 1 stycznia 2018 r., tj. w dniu, od którego, co do zasady, powinno być stosowane rozporządzenie BMR w Polsce, podmiotem opracowującym i udostępniającym wskaźnik referencyjny stopy procentowej WIBOR była spółka GPW Benchmark S.A. Przejęła ona proces opracowywania tego wskaźnika od Stowarzyszenia Rynków Finansowych ACI Polska 30 czerwca 2017 r., skutkiem czego była beneficjentem okresów przejściowych określonych w art. 51 rozporządzenia BMR, tj. zobowiązana do złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności jako administrator opracowujący wskaźniki referencyjne

¹⁴ Rozporządzenie BMR, podobnie jak inne rozporządzenia unijne, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

¹⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 753, ze zm.

¹⁶ KNF jest organem właściwym w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym.

¹⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1111, ze zm.

¹⁸ Dz. U. poz. 685; dalej także: ustawa z dnia 1 marca 2018 r.

¹⁹ Dz. U. z 2023 r. 646, ze zm.

stopy procentowej (w tym WIBOR) do 1 stycznia 2020 r. Uwzględniając powyższe, UKNF informował GPW Benchmark S.A., że stosowny wniosek o udzielenie ww. zezwolenia powinien być złożony przed 1 stycznia 2020 r.

Rozporządzenie BMR wprowadziło klasyfikację wskaźników, dzieląc je na kluczowe, istotne i pozaistotne. Wskaźniki kluczowe, według klasyfikacji wynikającej z BMR, są najistotniejsze z punktu widzenia stabilności rynku finansowego, a organy, które odpowiadają za wykonywanie obowiązków wynikających z tego rozporządzenia w odniesieniu m.in. do administratorów tych wskaźników, uzyskały dodatkowe kompetencje. Uprawnienia wynikające z art. 21 oraz art. 23 BMR zapewniają, że proces opracowywania kluczowego wskaźnika referencyjnego nie może zostać zaburzony w krótkim okresie, tj. maksymalnie nawet do 5 lat. Intencją ustawodawcy europejskiego było zapewnienie stabilności rynku finansowego z uwagi na zakres stosowania kluczowych wskaźników referencyjnych.

W związku z faktem, że WIBOR nie spełniał kryteriów określonych w rozporządzeniu BMR²⁰, które obligowałyby Komisję Europejską (KE) do automatycznego wpisania go na listę kluczowych wskaźników, na posiedzeniu Komisji Nadzoru Finansowego 21 sierpnia 2018 r. zdecydowano o konieczności wystąpienia do KE, za pośrednictwem Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA), z wnioskiem o uznanie WIBOR za kluczowy wskaźnik referencyjny, ze względu na jego istotność i szeroki zakres stosowania na polskim rynku finansowym.

UKNF na podstawie art. 20 ust. 1 lit. b rozporządzenia BMR w oparciu o zebrane dane ekonomiczne dotyczące zakresu stosowania wskaźnika referencyjnego WIBOR na krajowym rynku finansowym przygotował opinię wraz z oceną²¹ skali wykorzystania wskaźnika²² oraz negatywnych skutków zaprzestania jego dostarczania, które przesłał do ESMA w październiku 2018 r.²³ Dyrektor Departamentu Analiz Ekonomicznych UKNF (dalej także: Dyrektor DAE) wskazał, że przeprowadzona analiza bazowała na przesłankach, które są wskazane w art. 20 ust. 3 rozporządzenia BMR²⁴, a dane ekonomiczne zostały zebrane dzięki badaniom sprawozdawczym *ad hoc* oraz analizie danych z repozytoriów transakcji oraz systemów obrotu.

KE przyjęła 22 marca 2019 r. rozporządzenie 2019/482 (tj. rozporządzenie wykonawcze zmieniające rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/1368 z dnia 11 sierpnia 2016 r. ustanawiające wykaz kluczowych wskaźników referencyjnych stosowanych na rynkach finansowych na podstawie rozporządzenia

²⁰ Art. 20 ust. 1 lit. a) lub c) BMR.

²¹ W marcu 2021 r. i 2023 r., wypełniając wymogi art. 20 ust. 3 rozporządzenia BMR, organ nadzoru dokonał przeglądu swojej oceny, tj. przygotował i przekazał do ESMA stosowne opinie, w których podtrzymał wyrażony wcześniej pogląd o zasadności uznania wskaźnika WIBOR za wskaźnik kluczowy, w rozumieniu art. 20 ust. 1 lit. b rozporządzenia BMR.

²² Na wskaźniku WIBOR opierało się 99 proc. złotych kredytów hipotecznych, ok. 60 proc. kredytów konsumenckich, rynek derywatów, czyli instrumentów pochodnych o wartości ponad 2 bln zł, obligacje korporacyjne, prawie 80 proc. wolumenu emisji obligacji w PLN opartych jest o zmienną stopę procentową, w tym przede wszystkim o stawkę WIBOR6M i WIBOR3M.

²³ W motywie 7 rozporządzenia 2019/482 wskazane zostało, iż 10 października 2018 r. właściwy organ polski – KNF – powiadomił ESMA o swoim wniosku dotyczącym uznania warszawskiej międzybankowej stopy procentowej („WIBOR”) za kluczowy wskaźnik referencyjny zgodnie z art. 20 ust. 1 lit. b rozporządzenia BMR, ponieważ ma ona kluczowe znaczenie w Polsce, a jej podstawą są dane pochodzące od podmiotów mających siedzibę lub miejsce zamieszkania w Polsce.

²⁴ W motywie 11 rozporządzenia 2019/482 wskazane zostało, iż 8 listopada 2018 r. ESMA przekazał Komisji swoją opinię, w której stwierdził, że KNF wzięła pod uwagę wszystkie elementy i kryteria określone w art. 20 ust. 3 rozporządzenia BMR oraz przedstawiła dane ilościowe na poparcie uznania WIBOR za kluczowy wskaźnik referencyjny, jak również zaprezentowała analityczne uzasadnienie wskazujące na kluczową rolę WIBOR w gospodarce polskiej.

Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1011²⁵), na mocy którego w wykazie kluczowych wskaźników referencyjnych znalazł się wskaźnik WIBOR. W motywach rozporządzenia 2019/482 wskazano przesłanki uznania wskaźnika referencyjnego stopy procentowej WIBOR za kluczowy wskaźnik referencyjny.

W dniu 28 marca 2019 r. UKNF opublikował komunikat dotyczący m.in. wpisania WIBOR do wykazu kluczowych wskaźników referencyjnych, w którym sprecyzowano także oczekiwania organu nadzoru względem GPW Benchmark S.A. dostosowania do wymogów BMR procesów wyznaczania m.in. wskaźnika WIBOR oraz złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności jako administrator jeszcze w 2019 r.

Umieszczenie WIBOR w wykazie kluczowych wskaźników referencyjnych niesie ze sobą szereg konsekwencji nadzorczych, tj. na podstawie art. 21 oraz art. 23 BMR Komisja Nadzoru Finansowego jako właściwy organ odpowiedzialny za wypełnianie obowiązków wynikających z BMR jest uprawniona do zobowiązania administratora do kontynuowania publikacji kluczowego wskaźnika referencyjnego oraz podmiotów nadzorowanych do przekazywania danych wejściowych na potrzeby kalkulacji ww. wskaźnika na wyznaczony okres.

(akta kontroli: tom I str. 77-99, 223-225, 293, 297-306)

Pod koniec 2019 r. w art. 51 BMR zostały dodane ust. 4a i 4b²⁶, w myśl których podmiot opracowujący indeks może w dalszym ciągu opracowywać istniejący wskaźnik referencyjny, który został uznany za kluczowy wskaźnik referencyjny na mocy aktu wykonawczego KE, i może być on stosowany w istniejących i nowych instrumentach finansowych, umowach finansowych lub do pomiaru wyników funduszu inwestycyjnego do 31 grudnia 2021 r. lub, w przypadku wystąpienia z wnioskiem o udzielenie zezwolenia zgodnie z art. 51 ust. 1 BMR, do czasu odmowy udzielenia takiego zezwolenia, o ile taka nastąpi. W ocenie Dyrektora DAE, uznanie WIBOR za wskaźnik kluczowy już na początku 2019 r. przyczyniło się do zminimalizowania ryzyk związanych z ewentualnym nieterminowym dostosowaniem do przepisów BMR, pomimo tego oczekiwanie UKNF wobec GPWB dotyczące złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności jako administrator jeszcze w 2019 r. nie zmieniło się.

Spółka GPWB 6 grudnia 2019 r. złożyła wniosek o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności jako administrator wskaźników referencyjnych stóp procentowych w rozumieniu rozporządzenia BMR, w tym również kluczowych wskaźników referencyjnych. [...] ²⁷ UKNF weryfikował, czy przedstawiony przez GPWB wniosek zawiera wszystkie wymagane informacje określone w Załączniku I rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2018/1646.

[...] ²⁸

Dyrektor DAE wyjaśnił, że ocena zgodności ustalania WIBOR z BMR została dokonana na podstawie analizy dokumentacji przekazanej przez

²⁵ Dz. Urz. UE L 217 z 12.08.2016, str. 1, ze zm.

²⁶ Ust. 4a i 4b został dodany do art. 51 BMR na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2089 z dnia 27 listopada 2019 r. zmieniającego rozporządzenie (UE) 2016/1011 w odniesieniu do unijnych wskaźników referencyjnych transformacji klimatycznej oraz unijnych wskaźników referencyjnych dostosowanych do porozumienia paryskiego, a także ujawniania informacji dotyczących wskaźników referencyjnych w związku z kwestiami dotyczącymi zrównoważonego rozwoju (Dz. Urz. UE L 317 z 09.12.2019 r., str. 17), które weszło w życie i jest stosowane od 10 grudnia 2019 r.

²⁷ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji objętych tajemnicą, o której mowa odpowiednio w art. 19 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1161, ze zm.) lub art. 10a ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 2488, ze zm.).

²⁸ Jak wyżej.

GPW Benchmark S.A. w ramach wniosku inicjującego postępowanie administracyjne w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności jako administrator wskaźników referencyjnych stopy procentowej. W toku ww. postępowania porównywano dokumentację GPW Benchmark S.A. z odpowiednimi przepisami rozporządzenia BMR, przy zachowaniu zasad wynikających z przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁹. Dyrektor DAE wskazał, że *wnioski z analiz przeprowadzonych przez Urząd przedstawione zostały w wezwaniach Urzędu kierowanych do GPW Benchmark S.A.*

(akta kontroli: tom I str. 54-55, 62, 205-206, 226, 284-285; tom II str. 79-81)

[...] ³⁰

Decyzja Komisji Nadzoru Finansowego o udzieleniu GPW Benchmark S.A. zezwolenia na prowadzenie działalności jako administrator wskaźników referencyjnych stóp procentowych, w tym również kluczowych wskaźników referencyjnych, została wydana 16 grudnia 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła okresów bezczynności ani przewlekłości w tym postępowaniu. NIK nie wnosi uwag do oceny UKNF dokumentacji [...] ³¹, z wyjątkiem stanowiska w zakresie charakteru [...] ³². Opis tej nieprawidłowości znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego Wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: tom I str. 50; tom II str. 15-18 pliki 294-340, str. 84-91)

Metoda opracowywania kluczowego wskaźnika referencyjnego stopy procentowej WIBOR przed uzyskaniem przez GPW Benchmark S.A. zezwolenia w grudniu 2020 r. opierała się na danych dotyczących tzw. kwotowań, traktowanych jako kwotowania zatwierdzone w rozumieniu rozporządzenia BMR. Przekazując zatwierdzone kwotowania, każdy Uczestnik Fixingu zobowiązywał się na żądanie innego Uczestnika Fixingu (z pewnymi zastrzeżeniami określonymi w *Regulaminie Fixingu Stawek Referencyjnych WIBOR*) do zawarcia transakcji polegającej na złożeniu lub przyjęciu depozytu niezabezpieczonego nominowanego w złotych na wskazane w kwotowaniu terminy, w trakcie pierwszych 15 minut po publikacji stawek, na warunkach nie mniej korzystnych od tych, które podał on w przysłanym kwotowaniu. Powyższa metoda nie uwzględniała wprost komponentu transakcyjnego, na który wskazują wymogi rozporządzenia BMR.

W art. 11 ust. 1 BMR oraz w pkt 1 Załącznika I do BMR sformułowano przeznaczone dla wskaźników referencyjnych stopy procentowej typu IBOR³³ wymagania i zasady dotyczące danych wejściowych, tj. danych odnoszących się do wartości co najmniej jednego składnika aktywów bazowych lub ceny, wykorzystywanych przez administratora do wyznaczenia wskaźnika referencyjnego. Zgodnie z ww. przepisem tzw. kaskada danych powinna opierać się na priorytetyzacji danych o najwyższej jakości (danych transakcyjnych), tym samym dopuszczając dane wejściowe zawierające m.in. ocenę ekspercką, ale tylko wówczas, gdy dane transakcyjne okazują się niewystarczające do opracowania wskaźnika referencyjnego.

Metoda opracowywania wskaźnika referencyjnego stopy procentowej WIBOR w toku konsultacji z krajowym rynkiem finansowym oraz w ramach postępowania administracyjnego w UKNF została dostosowana do wymogów BMR poprzez

²⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

³⁰ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji objętych tajemnicą, o której mowa odpowiednio w art. 19 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1161, ze zm.) lub art. 10a ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 2488, ze zm.).

³¹ Jak wyżej.

³² Jak wyżej.

³³ IBOR (Inter-bank Offered Reference Rate) - międzybankowa oferowana stopa referencyjna na rynku pieniężnym.

wdrożenie przez GPW Benchmark S.A. tzw. Metody Kaskady Danych (dalej także: MKD) obejmującej cztery poziomy. W ramach Metody Kaskady Danych każdy Uczestnik Fixingu przygotowuje dane wejściowe, zakładając bezpośrednie wykorzystanie danych transakcyjnych pochodzących z najwyższych możliwych poziomów kaskady danych, począwszy od rynku bazowego, kończąc na zdefiniowanych rynkach powiązanych (Kwotowania Modelowe), a kiedy nie jest to możliwe, jako wynik działania Metody Kaskady Danych uznaje się zgłaszane w każdym dniu fixingu wskaźnika referencyjnego stopy procentowej WIBOR Kwotowanie Wiążące.

Kwotowanie Wiążące (poziom czwarty Kaskady Danych) określa stopę procentową, po jakiej Uczestnik Fixingu jest w wiążący sposób gotowy złożyć (Kwotowanie Wiążące stawki offer) lub przyjąć (Kwotowanie Wiążące stawki bid) depozyt niezabezpieczony nominowany w złotych od innego Uczestnika Fixingu na każdy z terminów fixingowych w czasie okna transakcyjnego następującego bezpośrednio po przeprowadzeniu fixingu.

Zasady wyznaczania Kwotowań Modelowych oraz Kwotowań Wiążących zostały szczegółowo określone przez GPW Benchmark S.A. w *Kodeksie Postępowania i Specyfikacji Kwotowań Modelowych*³⁴. Spełniają one wymagania rozporządzenia BMR.

(akta kontroli: tom I str. 42-45, 59-62)

Zgodnie z art. 5 rozporządzenia BMR oraz pkt 3 i 4 Załącznika I do BMR każdy administrator wskaźnika referencyjnego stopy procentowej zobowiązany jest do ustanowienia jednostki nadzorczej, której celem jest przede wszystkim nadzór nad prawidłowością funkcjonowania administratora w zakresie opracowywania wskaźnika referencyjnego. GPW Benchmark S.A. wypełniła ten wymóg, ustanawiając Komitet Nadzorczy Wskaźników Referencyjnych Stóp Procentowych (dalej także: KN WSP). W skład KN WSP wchodzi członek niezależny wskazany przez GPWB oraz osoby niezależne wyznaczone przez instytucje branżowe (Związek Banków Polskich, Izba Zarządzających Funduszami i Aktywami, Stowarzyszenie Rynków Finansowych ACI Polska), a także osoby wyznaczone przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta oraz ministra właściwego ds. instytucji finansowych. Na cyklicznych spotkaniach KN WSP pracownicy GPW Benchmark S.A. przedstawiają informację m.in. na temat „transakcyjności” wskaźnika referencyjnego stopy procentowej WIBOR oraz funkcjonowania całego procesu opracowywania tego wskaźnika referencyjnego. GPW Benchmark S.A. wprowadziła Regulamin Komitetu Nadzorczego Wskaźników Referencyjnych Stóp Procentowych³⁵.

(akta kontroli: tom I str. 46)

W lipcu 2022 r. prace rozpoczęła narodowa grupa robocza ds. reformy wskaźników referencyjnych (dalej: NGR). Została ona utworzona z inicjatywy uczestników krajowego rynku finansowego w związku z planowaną reformą wskaźników referencyjnych, zakładającą m.in. wprowadzenie nowego wskaźnika referencyjnego stopy procentowej typu risk-free-rate (RFR)³⁶ i zastąpienie nim stosowanego obecnie wskaźnika WIBOR.

W pracach NGR udział biorą przedstawiciele Ministerstwa Finansów, Narodowego Banku Polskiego, Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, Bankowego Funduszu

³⁴ [Kodeks Postępowania Uczestników Fixingu WIBID WIBOR 14.07.23.pdf \(gpwbenchmark.pl\)](#), [Microsoft Word - ZaB 2 UZ 60_2021 zmiana SKM ZaB cznik 8 Specyfikacja KwotowaD Modelowych 25.11.2021 v2 \(gpwbenchmark.pl\)](#).

³⁵ [Regulamin KN WRSP 04.2024.pdf \(gpwbenchmark.pl\)](#).

³⁶ RFR, risk free rate- stopa wolna od ryzyka, obliczana na podstawie rzeczywistych transakcji overnight rynku międzybankowego.

Gwarancyjnego, Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie S.A., Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych S.A., Banku Gospodarstwa Krajowego, GPW Benchmark S.A., a także wiodących banków komercyjnych, banków zrzeszających banki spółdzielcze, towarzystw funduszy inwestycyjnych oraz zakładów ubezpieczeń, jak również organizacje branżowe zrzeszające podmioty rynku finansowego. Do udziału w pracach NGR mogą zostać zaproszone także instytucje międzynarodowe lub zagraniczne. UKNF udostępnił przestrzeń na swojej stronie internetowej, na której przedstawiane są wyniki prac grupy. Dyrektor DAE wskazał, że UKNF jako jeden z członków Komitetu Sterującego NGR (dalej także: KS NGR) nie decyduje o zakresie prowadzonych prac, ani nie determinuje ich kierunku. Wnioski oraz rekomendacje płynące z prac NGR są wynikiem uzgodnień uczestników rynku. Skład uczestników NGR również nie jest określany przez UKNF, ma charakter w pełni otwarty i jeśli członkowie grupy uznają, że istnieje konieczność włączenia podmiotu z zewnątrz do prac, to takie zaproszenia mogą być skierowane.

Indeks WIRON (Warsaw Interest Rate Overnight) jako możliwy alternatywny wskaźnik referencyjny stopy procentowej, którego danymi wejściowymi są informacje reprezentujące transakcje ON (overnight), został wybrany 2 września 2022 r. przez Komitet Sterujący NGR. Było to poprzedzone konsultacjami publicznymi z podmiotami rynku finansowego oraz niefinansowego. KS NGR dokonał wyboru spośród trzech propozycji: WIRD (WIRON), WIRF i WRR, bazując na ocenie cech ilościowych i jakościowych poszczególnych indeksów, do których należały m.in.: zasób informacyjny związany z liczbą transakcji i ich wartością; ryzyko nieustalenia wskaźnika w poszczególnych dniach; publikowanie wskaźnika w terminie odpowiadającym potrzebom rynku finansowego. Administratorem WIRON w rozumieniu rozporządzenia BMR jest GPW Benchmark S.A. Członkowie KS NGR, wskazując indeks WIRON, zwrócili uwagę, że uwzględnia on także dane z sektora dużych przedsiębiorstw, a więc w jego przypadku wolumen transakcji depozytowych jest szerszy i nie ogranicza się tylko do instytucji sektora finansowego.

Dyrektor DAE podał, że uwagi i komentarze składane przez przedstawicieli UKNF podczas cotygodniowych spotkań liderów strumieni roboczych oraz kluczowych członków NGR dotyczą przede wszystkim sprawnego przeprowadzenia procesu wdrożenia indeksu WIRON i możliwego zastąpienia przez niego wskaźnika referencyjnego stopy procentowej WIBOR.

(akta kontroli: tom I str. 70-72, 338-340; tom II str. 193-197)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dyrektor DAE nie sformułował i nie przekazał [...] jasnego stanowiska, [...]

(akta kontroli: tom I str. 143-145, 274-276; tom II str. 92-184)

2. KNF przygotowała i przekazała w lipcu 2017 r. do Ministerstwa Finansów projekt przepisów wdrażających BMR, zakładający zmianę ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym poprzez m.in. dodanie w niej art. 23i ust. 1 (aktualnie art. 23j ust. 1 w brzmieniu wynikającym z rządowego projektu ustawy wniesionej do Sejmu³⁹ i następnie uchwalonej przez Sejm), który to artykuł - w ocenie NIK -

³⁷ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji objętych tajemnicą, o której mowa odpowiednio w art. 19 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1161, ze zm.) lub art. 10a ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 2488, ze zm.).

³⁸ Jak wyżej.

³⁹ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2191>.

nie zapewnia pełnego stosowania art. 41 ust. 1 lit. b BMR. Do połowy listopada 2023 r. Przewodniczący KNF nie zapewnił przygotowania i przekazania do Ministerstwa Finansów projektu ustawy zakładającej zmianę art. 23j ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym.

Ponadto, w ocenie NIK, działaniem nieprawidłowym było nieprzygotowanie i nieprzedłożenie przez Przewodniczącego KNF do Ministra Finansów projektu ustawy, który zakładałby ustanowienie oddzielnej sankcji administracyjnej lub karnej za niepoddanie się żądaniu z art. 23j ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym do zadań KNF należy również przygotowywanie projektów aktów prawnych związanych z funkcjonowaniem rynku kapitałowego. Art. 41 ust. 1 lit. b BMR stanowi m.in., iż w celu wypełniania swoich zadań wynikających z niniejszego rozporządzenia właściwe organy, o których mowa w art. 40 ust. 2 BMR, mogą wymagać lub żądać informacji od dowolnej osoby uczestniczącej w opracowywaniu wskaźnika referencyjnego, w tym od dowolnego usługodawcy, któremu zadania, usługi lub czynności związane z opracowywaniem wskaźnika referencyjnego zostały zlecone na zasadzie outsourcingu, zgodnie z art. 10 BMR, a także od ich przełożonych, a jeżeli to konieczne – mogą wezwać taką osobę i odebrać od niej wyjaśnienia w celu uzyskania informacji.

Zdaniem UKNF, uprawnienia, o których mowa w art. 41 ust. 1 lit. b BMR, zostały przyznane KNF w przepisach krajowych w art. 23j ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym.

Art. 23j ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym stanowi, iż *na żądanie Komisji lub jej upoważnionego przedstawiciela administratorzy w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia 2016/1011, osoby, które opublikowały lub rozpowszechniały wskaźnik referencyjny w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia 2016/1011, osoby wchodzące w skład organów zarządzających lub nadzorczych administratora albo pozostające z nim w stosunku pracy lub będące odpowiednio likwidatorem, syndykiem ustanowionym w postępowaniu upadłościowym lub zarządcą ustanowionym w postępowaniu restrukturyzacyjnym są obowiązane do niezwłocznego udzielenia pisemnych lub ustnych informacji i wyjaśnień, a także sporządzenia i przekazania, na ich koszt, kopii dokumentów i innych nośników informacji, w tym posiadanych przez te podmioty nagrań rozmów telefonicznych oraz innych informacji zarejestrowanych za pośrednictwem urządzeń i systemów teleinformatycznych, w celu umożliwienia wykonywania ustawowych zadań Komisji w zakresie nadzoru nad sposobem wykonywania przez administratorów obowiązków określonych w rozporządzeniu 2016/1011.*

W ocenie NIK, treść art. 23j ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym nie zapewnia pełnego stosowania art. 41 ust. 1 lit. b BMR, gdyż na podstawie art. 23j ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym KNF nie jest uprawniona do wystąpienia z żądaniem udzielenia informacji lub wyjaśnień od dowolnej osoby uczestniczącej w opracowywaniu wskaźnika referencyjnego, w tym od dowolnego usługodawcy, któremu zadania, usługi lub czynności związane z opracowywaniem wskaźnika referencyjnego zostały zlecone na zasadzie outsourcingu zgodnie z art. 10 BMR.

Dyrektor DAE wskazał, że niezbędnych wyjaśnień w zakresie opracowywania wskaźnika referencyjnego organ nadzoru może żądać albo od administratora, albo od podmiotu, któremu administrator zlecił na zasadzie outsourcingu wykonywanie zadań lub innych usług i czynności w zakresie opracowywania wskaźnika

referencyjnego, gdyż, w ocenie UKNF, pod pojęciem „administrator” użytym w art. 41 ust. 1 lit. b BMR należy również rozumieć podmiot inny niż administrator, któremu administrator zlecił wykonywanie określonych czynności w zakresie opracowywania wskaźnika referencyjnego.

NIK nie zgadza się z ww. stwierdzeniem UKNF. W ocenie NIK, podmiot, któremu zadania, usługi lub czynności związane z opracowywaniem wskaźnika referencyjnego zostały zlecone na zasadzie outsourcingu zgodnie z art. 10 BMR, to nie jest podmiot, który mieści się w pojęciu administratora w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 6 BMR. Jest to podmiot odrębny od administratora, co wynika m.in. z treści art. 3 ust. 1 pkt 6 BMR, jak i treści art. 10 BMR oraz motywu 16 BMR. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 6 BMR „administrator” oznacza osobę fizyczną lub prawną sprawującą kontrolę nad opracowywaniem wskaźnika referencyjnego. Z motywu 16 BMR wynika zaś m.in., że administrator powinien mieć możliwość zlecenia na zasadzie outsourcingu osobie trzeciej (tj. podmiotowi odrębnemu od administratora) jednej lub większej liczby zadań, w tym obliczenia lub publikacji wskaźnika referencyjnego lub realizacji innych właściwych usług lub zadań związanych z opracowywaniem wskaźnika referencyjnego.

Ponadto, w ocenie NIK, aby zapewnić skuteczny nadzór, niepoddanie się żądaniu z art. 23j ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym powinno być zagrożone oddzielną sankcją administracyjną lub karną, a przepisy prawa krajowego takich sankcji, m.in. w stosunku do kierownictwa administratorów, nie przewidują.

(akta kontroli: tom I str. 383-398)

1.2 Nadzór sprawowany nad administratorem kluczowego wskaźnika referencyjnego stopy procentowej oraz podmiotami przekazującymi dane wejściowe

Opis stanu faktycznego

W dniu 26 marca 2019 r. KNF otrzymała uprawnienia nadzorcze wynikające z umieszczenia WIBOR w wykazie kluczowych wskaźników referencyjnych, tj. na podstawie art. 21 oraz art. 23 BMR Komisja Nadzoru Finansowego jako właściwy organ odpowiedzialny za wypełnianie obowiązków wynikających z BMR mogła podejmować działania w celu utrzymania procesu opracowywania wskaźnika referencyjnego stopy procentowej WIBOR, w sytuacji gdyby Administrator zdecydowałby się zaprzestać jego opracowywania lub istniałoby ryzyko utraty reprezentatywności wskaźnika referencyjnego stopy procentowej WIBOR z powodu wycofania się podmiotów przekazujących dane wejściowe.

Pelen mandat dotyczący działań nadzorczych wynikających z BMR wobec Administratora oraz podmiotów przekazujących dane wejściowe KNF otrzymała z dniem wydania zezwolenia dla GPW Benchmark S.A. na prowadzenie działalności jako administrator wskaźnika referencyjnego stopy procentowej, tj. 16 grudnia 2020 r.

Działania KNF i obsługującego ją Urzędu związane z wykonywaniem nadzoru nad Administratorem oraz podmiotami przekazującymi dane wejściowe w zakresie dotyczącym realizacji wymogów BMR, w okresie objętym kontrolą, miały głównie charakter analityczny.

Nadzór nad podmiotami przekazującymi dane wejściowe

[...] ⁴⁰ UKNF opublikował w kwietniu 2021 r. *Stanowisko Urzędu Komisji Nadzoru*

⁴⁰ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji objętych tajemnicą, o której mowa odpowiednio w art. 19 ust. 4

Finansowego w sprawie planów (tzw. planów awaryjnych), o których mowa w art. 28 ust. 2 rozporządzenia BMR, oraz w sprawie odzwierciedlenia planów w stosunkach umownych z klientami skierowane do banków komercyjnych, w tym banków zrzeszających, oraz do banków spółdzielczych⁴¹.

[...] ⁴²

W ramach działań nadzorczych UKNF analizował otrzymane od banków materiały, a w przypadku kiedy, np. informacje nie były kompletne lub budziły wątpliwości nadzorcze, do banków kierowane były kolejne pisma w celu uzyskania dodatkowych wyjaśnień lub konieczności skorygowania przekazanych dokumentów.

(akta kontroli: tom I str. 64-66, 229, 239-241, 267; tom II str. 1-13 pliki 19-250, str. 20 plik 432)

[...] ⁴³

(akta kontroli: tom I str. 139-140)

[...] ⁴⁴

(akta kontroli: tom I str. 347-348; tom II str. 71-75 pliki 473-512)

Stosownie do art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe⁴⁵ podmioty przekazujące dane wejściowe do kalkulacji WIBOR są bankami nadzorowanymi przez KNF i jako takie podlegają kontroli przez pracowników UKNF.

[...] ⁴⁶

(akta kontroli: tom I str. 174-200)

Nadzór nad Administratorem

Przyjęty model działania nadzorczego UKNF nad GPWB obejmował bieżącą analizę materiałów przekazywanych przez Administratora wskaźnika referencyjnego stopy procentowej WIBOR. W przypadku stwierdzenia przez UKNF sytuacji wymagającej dodatkowej reakcji nadzorczej do Administratora kierowane były pisma wzywające do przedstawienia dalszych wyjaśnień.

[...] ⁴⁷

(akta kontroli: tom I str. 240-241; tom II str. 13-15 pliki 251-290, str. 20 pliki 412-431)

[...] ⁴⁸

(akta kontroli: tom I str. 227-228)

UKNF zapoznał się z wynikami dwóch audytów zewnętrznych, przeprowadzonych w siedzibie Administratora zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 7 ust. 3 BMR oraz pkt 4 Załącznika I do rozporządzenia BMR. Audyty swoim zakresem obejmowały prawidłowość wypełniania przez GPW Benchmark S.A. wymogów rozporządzenia BMR w całym zakresie jej działalności dotyczącym opracowywania wskaźników

pkt 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1161, ze zm.) lub art. 10a ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 2488, ze zm.).

⁴¹ https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Stanowisko_UKNF_w_sprawie_planow_awaryjnych_73482.pdf

⁴² Patrz przypis nr 40.

⁴³ Jak wyżej.

⁴⁴ Jak wyżej.

⁴⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 2488.

⁴⁶ Patrz przypis nr 40.

⁴⁷ Jak wyżej.

⁴⁸ Jak wyżej.

referencyjnych stopy procentowej, w tym przestrzegania przez administratora metody dotyczącej wskaźnika referencyjnego. [...] ⁴⁹

(akta kontroli: tom II str. 1 pliki 7,8 str. 21 plik 466)

[...] ⁵⁰

(akta kontroli: tom I str. 141, 340-341)

[...] ⁵¹

(akta kontroli: tom I str. 145-146; tom II str. 20 plik 414)

Proces walidacji danych wejściowych był przedmiotem analizy UKNF w ramach rozpatrywania wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności jako administrator wskaźników referencyjnych stopy procentowej przez GPW Benchmark SA. [...] ⁵²

(akta kontroli: tom I str. 141-142)

[...] ⁵³

(akta kontroli: tom I str. 66, 333)

W okresie objętym badaniem NIK do UKNF nie wpłynęły skargi składane na administratora lub podmioty przekazujące dane wejściowe w zakresie ich udziału w procesie opracowywania kluczowego wskaźnika referencyjnego stopy procentowej WIBOR. Dyrektor DAE podał, że od 1 stycznia 2019 r. do 30 maja 2023 r. Urząd nie otrzymał żadnych skarg lub zgłoszeń dotyczących wyliczania i stosowania wskaźnika referencyjnego WIBOR od instytucji finansowych oraz innych podmiotów nadzorowanych go stosujących.

(akta kontroli: tom I str. 277)

Administrator kluczowego wskaźnika referencyjnego, na podstawie art. 23 ust. 2 BMR, jest zobowiązany do przeprowadzenia co dwa lata oceny zdolności tego wskaźnika referencyjnego do pomiaru danego rynku lub danych realiów gospodarczych. W odniesieniu do GPW Benchmark S.A. powyższy obowiązek został wykonany 16 grudnia 2022 r. UKNF 28 października 2022 r. wysłał pismo do GPW Benchmark S.A., w którym określił swoje oczekiwania nadzorcze związane z ww. przeglądem. W ocenie organu nadzoru, powyższy wymóg rozporządzenia BMR należy interpretować w taki sposób, że przegląd, o którym mowa w art. 23 ust. 2 BMR, powinien koncentrować się na analizie obejmującej okres od 16 grudnia 2020 r. do 15 grudnia 2022 r.

GPW Benchmark S.A. dokonała przeglądu *Metody Stawek Referencyjnych WIBID i WIBOR*, w tym *Metody Kaskady Danych*. Podjęte działania analityczne miały potwierdzić reprezentatywność WIBOR oraz zapewnić o solidności i odporności na manipulacje metody wyznaczania wskaźnika referencyjnego. Spółka GPWB przeprowadziła czynności analityczne dotyczące rynku bazowego, rynków powiązanych, danych pochodzących z innych segmentów rynku pieniężnego. Na podstawie wyników analiz i ocen Zarząd Administratora wskaźnika WIBOR poinformował, iż nie ma podstaw, aby stwierdzić brak zdolności opracowywanego przez siebie wskaźnika referencyjnego do pomiaru danego rynku i realiów

⁴⁹ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji objętych tajemnicą, o której mowa odpowiednio w art. 19 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1161, ze zm.) lub art. 10a ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 2488, ze zm.).

⁵⁰ Jak wyżej.

⁵¹ Jak wyżej.

⁵² Jak wyżej.

⁵³ Jak wyżej.

gospodarczych. Administrator ocenił, że wskaźnik referencyjny WIBOR, którego celem jest pomiar rynku niezabezpieczonych depozytów międzybankowych, w okresie dwóch lat opracowywania, skutecznie odzwierciedla realia gospodarcze w segmencie międzybankowych depozytów niezabezpieczonych, z uwzględnieniem wpływu zmian realiów gospodarczych na krajowy rynek pieniężny oraz zmian w parametrach polityki monetarnej Narodowego Banku Polskiego.

Spółka GPW Benchmark S.A. przekazała, w uzgodnionym z UKNF terminie, tj. 24 marca 2023 r., *Raport z Cyklicznego Przeglądu Metody Stawek Referencyjnych WIBID i WIBOR za okres od 16 grudnia 2020 r. do 15 grudnia 2022 r.*, w którym opisane zostały wyniki analiz przeprowadzone z wykorzystaniem metod ilościowych. Tym samym spółka wywiązała się z obowiązku wynikającego z przepisów rozporządzenia BMR.

Uwzględniając art. 23 ust. 4 rozporządzenia BMR, Komisja Nadzoru Finansowego jako właściwy dla administratora kluczowego wskaźnika referencyjnego WIBOR organ nadzoru przeprowadziła swoją własną ocenę zdolności wskaźnika referencyjnego do pomiaru danego rynku lub danych realiów gospodarczych na podstawie oceny przedstawionej przez Administratora. Ocena ta została zawarta w dokumencie pt. *Informacja w sprawie oceny UKNF dotyczącej zdolności kluczowego wskaźnika referencyjnego stopy procentowej WIBOR do pomiaru rynku lub realiów gospodarczych* i zaprezentowana na posiedzeniu KNF 26 czerwca 2023 r.

(akta kontroli: tom I str. 292-293, 310-322, 348, 355; tom II str. 18 plik 352-381)

W procesie oceny zdolności wskaźnika referencyjnego do pomiaru danego rynku lub danych realiów gospodarczych Departament Analiz Ekonomicznych UKNF dokonał analizy transakcyjności danych wejściowych stosowanych przy ustalaniu wskaźnika referencyjnego stopy procentowej WIBOR w podziale na poszczególne terminy fixingowe, oceny reprezentatywności danych z rynku bazowego oraz reprezentatywności panelu banków pełniących funkcję podmiotów przekazujących dane wejściowe względem całego sektora bankowego. Przeprowadzona ocena zawiera również analizę możliwości reakcji kluczowego wskaźnika referencyjnego stopy procentowej WIBOR na zmieniające się realia gospodarcze oraz uwarunkowania płynnościowe w sektorze bankowym.

Organ nadzoru, po uwzględnieniu wyników analizy jakościowej materiałów źródłowych dostarczonych przez Administratora oraz rezultatów analizy ilościowej dotyczącej danych wejściowych, stwierdził, że kluczowy wskaźnik referencyjny stopy procentowej WIBOR posiada zdolność do pomiaru rynku i realiów gospodarczych oraz że we właściwy sposób reaguje on na zmiany uwarunkowań płynnościowych, zmiany stóp banku centralnego oraz realiów gospodarczych.

[...] ⁵⁴

(akta kontroli: tom I str. 375-379; tom II str. 18 plik 352, str. 19 pliki 392-395)

GPWB w lutym 2023 r. rozpoczęła publikację zagregowanych informacji na temat wpływu korekty błędów zidentyfikowanych dotychczas w danych wejściowych w postaci Kwotowań Modelowych i Kwotowań Wiążących dostarczanych przez podmioty przekazujące dane, użytych do ustalenia Stawek Referencyjnych WIBID i WIBOR w procesie fixingu. Ma to na celu zapewnienie przejrzystości procesu opracowywania i wyznaczania Stawek Referencyjnych WIBID i WIBOR.

⁵⁴ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji objętych tajemnicą, o której mowa odpowiednio w art. 19 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1161, ze zm.) lub art. 10a ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 2488, ze zm.).

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Działania KNF i obsługującego ją Urzędu związane z wykonywaniem nadzoru nad Administratorem stawki referencyjnej stopy procentowej WIBOR oraz bankami przekazującymi dane wejściowe w celu opracowania tego wskaźnika w zakresie obowiązków wynikających z rozporządzenia BMR, prowadzone od blisko trzech lat, opierały się w szczególności na analizie raportów i wyjaśnień przekazanych przez te podmioty. [...] ⁵⁵

Zdaniem NIK, działaniem niecelowym i nierzetelnym było ograniczenie działań nadzorczych organu nadzoru i obsługującego go Urzędu do bieżącej analizy wpływających materiałów od Administratora wskaźnika referencyjnego stopy procentowej WIBOR. NIK zwraca uwagę, że nadzór oparty jedynie o analizę „za biurka” dokumentów i wyjaśnień jest niewystarczający, gdyż bez kontroli na miejscu w GPWB nie można zweryfikować, czy Administrator prawidłowo przetwarza i kontroluje dane wejściowe. W ocenie NIK, kontrola Administratora powinna zostać zaplanowana i nie należy jej uzależniać od pojawienia się przesłanek uzasadniających podjęcie takiego działania.

[...] ⁵⁶

W ocenie NIK, bez kontroli w bankach UKNF nie ma możliwości potwierdzenia, w jaki sposób faktycznie ustalane jest kwotowanie wiążące, czy prawidłowo wprowadzone są do systemu przedstawione w polityce kwotowań algorytmy, czy w każdym przypadku brane są pod uwagę wszystkie czynniki określone w polityce kwotowań, jak również czy banki przestrzegają procedur wprowadzonych w związku z dostosowaniem sposobu opracowania wskaźnika WIBOR do wymogów BMR.

Urząd częściowo polegał na opiniach wydanych przez zewnętrznych audytorów, co, zdaniem NIK, nie było wystarczające, gdyż nie wszystkie błędy i nieprawidłowości w działalności podmiotów nadzorowanych są identyfikowane przez audytorów zewnętrznych.

(akta kontroli: tom I str. 139-140, 176-200)

2. Dyrektor departamentu odpowiedzialnego za wykonywanie zadań KNF w zakresie określonym w rozporządzeniu BMR nie zapewnił dokumentowania dokonanych ustaleń z przeprowadzonych analiz zarówno w trakcie postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności jako administrator wskaźników referencyjnych spółce GPW Benchmark S.A., jak również w ramach nadzoru bieżącego nad Administratorem i podmiotami uczestniczącymi w opracowaniu wskaźnika referencyjnego stopy procentowej WIBOR [...] ⁵⁷. Wnioski z analiz częściowo znalazły się w korespondencji prowadzonej z ww. podmiotami.

Dyrektor DAE wyjaśnił, że w trakcie postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności jako administrator wskaźników

⁵⁵ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji objętych tajemnicą, o której mowa odpowiednio w art. 19 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1161, ze zm.) lub art. 10a ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 2488, ze zm.).

⁵⁶ Jak wyżej.

⁵⁷ Jak wyżej.

referencyjnych spółce GPW Benchmark S.A, w sytuacji gdy, w ocenie UKNF, przekazane materiały nie budziły wątpliwości w zakresie zgodności z przepisami rozporządzenia BMR, nie zachodziła konieczność wchodzenia w kolejne interakcje z dostawcami danych na potrzeby opracowywania wskaźnika referencyjnego stopy procentowej WIBOR. Dyrektor DAE wskazał, że *nie zawsze, po ustaleniu, że nie istnieją okoliczności budzące wątpliwości w zakresie zgodności z przepisami rozporządzenia BMR, przygotowywane były materiały wewnętrzne w postaci notatek lub dodatkowego materiału analitycznego, gdyż konkluzje często prezentowano w ramach rozmów ekspertów z dyrektorem departamentu, a metodyka pracy opierała się na założeniu, że jeśli nie mamy wątpliwości, to nie prowadzimy dodatkowej w tym zakresie korespondencji z podmiotem.*

(akta kontroli: tom I str. 239-240; tom II str. 185-191)

W ocenie NIK, brak dokumentowania ustaleń z przeprowadzonych analiz jest działaniem nierzetelnym. Dokumentowanie czynności pozwala na ustalenie osób odpowiedzialnych za przygotowanie i podejmowanie decyzji, obniża ryzyko nierzetelnej realizacji zadań i ułatwia kontrolę ich wykonania.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Zaplanowanie i przeprowadzenie [...] ⁵⁸.
2. Dokumentowanie ustaleń wynikających z prowadzonego nadzoru bieżącego nad Administratorem oraz bankami pełniącymi funkcje Uczestników Fixingu WIBOR.
3. Sformułowanie i przekazanie [...] ⁵⁹ jasnego stanowiska, [...] ⁶⁰.
4. Przygotowanie i przekazanie do Ministerstwa Finansów projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, w którym art. 23j ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym otrzyma brzmienie zapewniające pełne stosowanie art. 41 ust. 1 lit. b BMR. Ponadto dodanie w ww. projekcie ustawy przepisu ustanawiającego sankcję administracyjną lub karną za brak realizacji żądania z art. 23j ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

⁵⁸ Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji objętych tajemnicą, o której mowa odpowiednio w art. 19 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1161, ze zm.) lub art. 10a ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 2488, ze zm.).

⁵⁹ Jak wyżej.

⁶⁰ Jak wyżej.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 21 czerwca 2024 r.

Kontrolerzy
Anna Grabarczyk
Główny specjalista
kontroli państwowej

/ - /

.....
podpis

Dariusz Starnowski
p.o. Wicedyrektor
Departamentu Budżetu i Finansów

/ - /

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów
p.o. Dyrektor
Anna Wojcieszekiewicz

/ - /

.....
podpis