

26 lipca 2023 roku

## **Stanowisko UKNF dot. zagadnień prawnych i ekonomicznych związanych z umowami o kredyt hipoteczny w walucie polskiej, w których stosowany jest wskaźnik referencyjny stopy procentowej WIBOR**

### **1. Uwagi wstępne**

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>1</sup> do zadań Komisji Nadzoru Finansowego należy podejmowanie działań edukacyjnych i informacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku finansowego, jego zagrożeń oraz podmiotów na nim funkcjonujących w celu ochrony uzasadnionych interesów uczestników rynku finansowego. Stanowisko to zostało przygotowane w związku z wypowiedziami pojawiającymi się w przestrzeni publicznej, w których podważa się wiarygodność i legalność wskaźnika referencyjnego stopy procentowej WIBOR. Stanowisko może zostać wykorzystane w postępowaniach sądowych i wówczas można traktować je jako opinię *amicus curiae*.

### **2. Oprocentowanie kredytów hipotecznych a wskaźnik referencyjny**

Definicja umowy kredytu została sformułowana w art. 69 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (dalej: „ustawa Prawo bankowe” albo „u.p.b.”). Zgodnie z art. 69 ust. 1 u.p.b. „Przez umowę kredytu bank zobowiązuje się oddać do dyspozycji kredytobiorcy na czas oznaczony w umowie kwotę środków pieniężnych z przeznaczeniem na ustalony cel, a kredytobiorca zobowiązuje się do korzystania z niej na warunkach określonych w umowie, zwrotu kwoty wykorzystanego kredytu wraz z odsetkami w oznaczonych terminach spłaty oraz zapłaty prowizji od udzielonego kredytu”. Umowa kredytu musi określać, m.in., wysokość oprocentowania kredytu i warunki jego zmiany (art. 69 ust. 2 pkt 5 u.p.b.). Podkreślić należy, że brzmienie art. 69 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 5 nie uległo zmianie od momentu opublikowania ustawy Prawo bankowe, tj. od 1997 r.

Umowa o kredyt hipoteczny jest szczególnym rodzajem umowy kredytu – ze względu na swój przedmiot i cel. Regulacja umowy o kredyt hipoteczny, której jedną ze stron jest konsument, ewoluowała pod wpływem prawa unijnego. W okresie od 1 stycznia 1998 r. (wejście w życie u.p.b.) do 18 grudnia 2011 r. przepisy dotyczące tych umów znajdowały się w ustawie Prawo bankowe. Natomiast wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 753 ze zm.

konsumenckim (zob. brzmienie pierwotne, Dz. U. nr 126, poz. 715; dalej: „u.k.k.”) do umów o kredyt zabezpieczony hipoteką oraz pożyczek zabezpieczonych hipoteką stosowało się niektóre przepisy tej ustawy (zob. art. 4 ust. 2 pkt 1 u.k.k.), które określały obowiązki kredytodawcy oraz pośrednika kredytowego dotyczące: (a) przekazania informacji konsumentowi oraz sposobu ich przekazania jeszcze przed zawarciem umowy (art. 22 i 23 u.k.k.); (b) zawarcia umowy w formie pisemnej (chyba że odrębne przepisy przewidują inną szczególną formę), sformułowania jej treści w sposób jednoznaczny i zrozumiały oraz niezwłocznego jej doręczenia konsumentowi (art. 29 u.k.k.); (c) zamieszczania w umowie o kredyt ustalonych w ustawie treści (art. 35 u.k.k.; zob. szerzej na ten temat Z. Ofiarski [w:] *Ustawa o kredycie konsumenckim. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 4.). Ustawa o kredycie konsumenckim wdrażała w zakresie swojej regulacji dyrektywę 2008/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylającą dyrektywę Rady 87/102/EWG<sup>2</sup>.

Regulacja kredytów hipotecznych uległa zmianie wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami (Dz. U. z 2022 r. poz. 2245, z późn. zm.; dalej: „u.k.h.”). Ustawa ta określa zasady i tryb zawierania umów o kredyt hipoteczny, a w zakresie swojej regulacji wdraża dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi i zmieniającą dyrektywy 2008/48/WE i 2013/36/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010<sup>3</sup>.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 u.k.h. umowa o kredyt hipoteczny określa elementy wymienione w art. 69 ust. 2 ustawy Prawo bankowe oraz m.in. sposób i warunki ustalania stopy procentowej, na podstawie której jest obliczana wysokość rat kapitałowo-odsetkowych (art. 29 ust. 1 pkt 8 u.k.h.). Wskazać należy, że w sytuacji, gdy strony nie uzgodniły stałej stopy oprocentowania kredytu hipotecznego, to stopę procentową określa się jako wartość wskaźnika referencyjnego oraz wysokość marży ustalonej w umowie o kredyt hipoteczny (art. 29 ust. 2 u.k.h.). Zatem w przypadku umowy kredytu hipotecznego ze zmienną stopą procentową, bank ma obowiązek zastosowania wskaźnika referencyjnego do ustalenia stopy procentowej, na podstawie której jest obliczana wysokość rat kapitałowo-odsetkowych.

### **3. Tło międzynarodowe funkcjonowania wskaźników referencyjnych**

Ewolucja oraz doskonalenie ram prawnych i zasad funkcjonowania wskaźników referencyjnych stanowi jeden z najistotniejszych procesów zachodzących w ostatnich latach na globalnym, w szczególności unijnym, rynku finansowym. W ramach Unii Europejskiej

<sup>2</sup> Dz. Urz. UE L 133 z 22.05.2008, str. 66

<sup>3</sup> Dz. Urz. UE L 60 z 28.02.2014, str. 34, Dz. Urz. UE L 246 z 23.09.2015, str. 11 oraz Dz. Urz. UE L 171 z 29.06.2016, str. 1

przybrały one postać rozporządzenia Parlamentu i Rady (UE) nr 2016/1011 w sprawie indeksów stosowanych jako wskaźniki referencyjne w instrumentach finansowych i umowach finansowych lub do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych (dalej: „BMR”)<sup>4</sup>. Przepisy tego rozporządzenia, podobnie jak zalecenia IOSCO<sup>5</sup> oraz FSB<sup>6</sup>, położyły nacisk na to, aby dane wejściowe wskaźników referencyjnych wykorzystywały charakterystyki zawieranych transakcji, czyli opisywały rynek, który cechuje się aktywnością jego uczestników. Dzięki temu metoda opracowywania wskaźnika referencyjnego zwiększa swą wiarygodność oraz przejrzystość.

Ponadto przepisy BMR wprowadziły wymóg, by podmioty nadzorowane, w tym banki, stosowały w instrumentach finansowych i umowach finansowych lub do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych wyłącznie takie wskaźniki referencyjne, które są opracowywane przez administratora mającego siedzibę lub miejsce zamieszkania w Unii Europejskiej i który uzyskał od właściwego organu nadzoru zezwolenie na prowadzenie tej działalności lub też takie wskaźniki referencyjne, które są opracowywane w państwie trzecim, ale zostały zatwierdzone i wpisane do rejestru prowadzonego przez Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (dalej „ESMA”), co wynika z art. 29 ust. 1 BMR<sup>7</sup>. Oznacza to, że krajowy organ nadzoru nad rynkiem finansowym ocenia spełnianie przez metodę danego wskaźnika referencyjnego wymogów BMR. Po udzieleniu administratorowi zezwolenia, krajowy organ nadzoru nad rynkiem finansowym przekazuje tę informację ESMA, która wpisuje administratora do wspomnianego rejestru.

#### 4. Zmienność wskaźnika referencyjnego

Od lat 80. XX wieku uznanym międzynarodowo standardem wskaźników referencyjnych stopy procentowej stały się wskaźniki zbiorczo określane jako IBOR (od słów *Interbank Offered Rate*). Przykładami mogą być LIBOR USD (stosowany globalnie), czy EURIBOR (stosowany głównie w strefie euro). Także lokalnie zostały opracowane wskaźniki tego rodzaju, jak np. CIBOR (stosowany w Danii), BUBOR (stosowany na Węgrzech), czy wreszcie WIBOR (stosowany w Polsce).

---

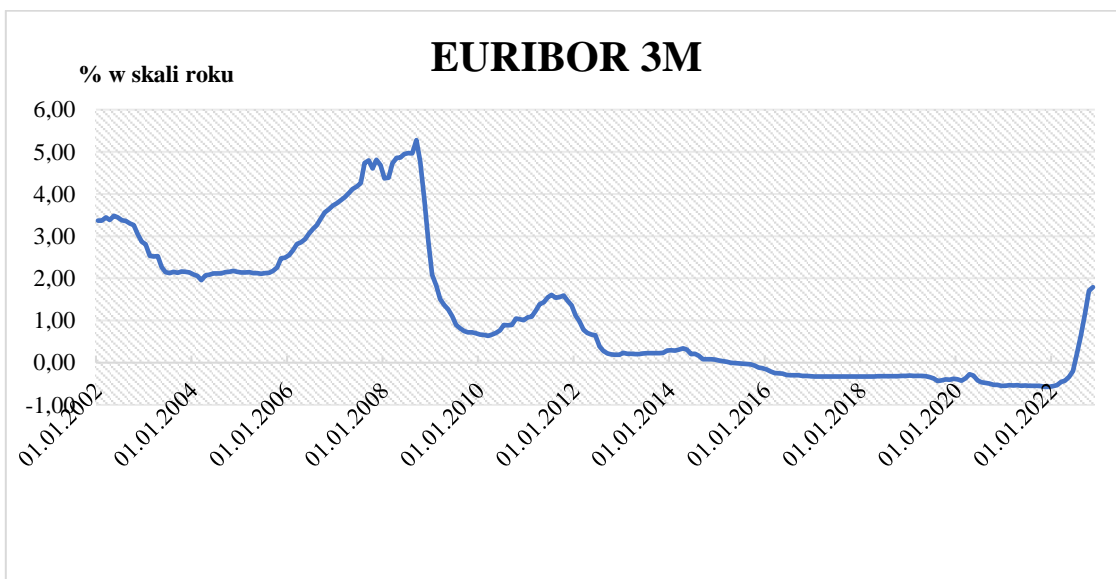
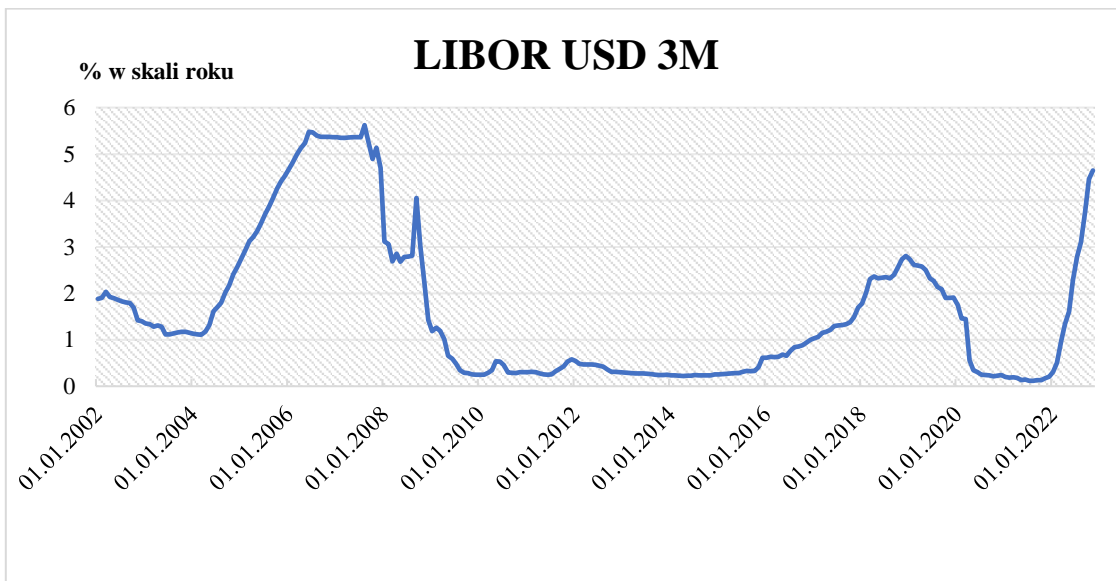
<sup>4</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1011 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie indeksów stosowanych jako wskaźniki referencyjne w instrumentach finansowych i umowach finansowych lub do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych i zmieniające dyrektywy 2008/48/WE i 2014/17/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 596/2014 (Dz. U. UE. L. z 2016 r. poz. 171, str. 1 ze zm.).

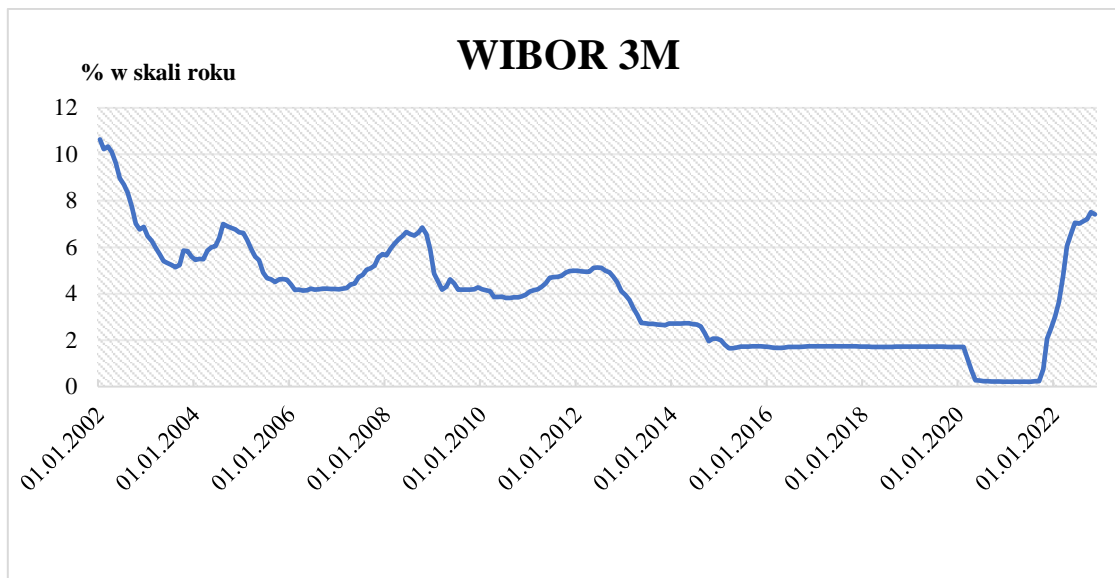
<sup>5</sup> IOSCO - Międzynarodowa Organizacja Komisji Papierów Wartościowych zrzesza instytucje regulujące i nadzorujące rynki kapitałowe na całym świecie.

<sup>6</sup> Financial Stability Board (FSB) – Rada Stabilności Finansowej, wskazana przez grupę G20 do pełnienia funkcji koordynacyjnej w zakresie globalnych standardów działania rynku finansowego.

<sup>7</sup> Zgodnie z art. 29 ust. 1a BMR podmiot nadzorowany może również stosować zamiennik wskaźnika referencyjnego wyznaczony zgodnie z art. 23b lub 23c.

Istotą rynku finansowego jest jego zmienność – nie występują na nim ceny przypisane danym walorom finansowym, które byłyby niezmiennie w czasie. Dotyczy to także ceny pieniądza, a tę właśnie odzwierciedlają wskaźniki referencyjne stopy procentowej. Poniżej zaprezentowano kształtowanie się wybranych wskaźników referencyjnych (tu: dla terminu 3 miesięcy – 3M) w ciągu ostatnich 20 lat.





Każdy wskaźnik referencyjny stopy procentowej notuje okresy względnej stabilizacji, ale nigdy jego wartość nie jest stała. W dobie niemal nieograniczonej dostępności do danych, przeciętny potencjalny kredytobiorca zamierzający zaciągnąć wieloletni kredyt hipoteczny, powinien być świadomy zmienności tych wskaźników. Powszechną wiedzą jest także, że ceny towarów i usług się zmieniają, co skutkuje tym, że bank centralny (w Polsce: Rada Polityki Pieniężnej, dalej „RPP”, będąca organem Narodowego Banku Polskiego, dalej „NBP”) podejmuje decyzje o zmianie wysokości stóp procentowych. Stopy te określają m.in. maksymalną wysokość oprocentowania, po jakim bank centralny pożycza pieniądze bankom na okres, z reguły, jednego dnia (stopa lombardowa<sup>8</sup>), oprocentowanie depozytów jednodniowych składanych przez banki w NBP (stopa depozytowa), czy w końcu rentowność siedmiodniowych bonów pieniężnych NBP (stopa referencyjna). Wartości te mają zatem przełożenie odpowiednio na koszt pieniądza pozyskiwanego od banku centralnego, na ewentualne przychody odsetkowe pozyskiwane przez banki od składanych depozytów oraz na ilość pieniądza znajdującą się w obiegu. W trzecim przypadku RPP określa wysokość oprocentowania emitowanych przez NBP bonów pieniężnych, a im większe jest oprocentowanie, tym większa zachęta do nabywania bonów i tym samym zmniejsza się ilość pieniądza w obiegu. To z kolei ma przełożenie na oprocentowanie depozytów i kredytów udzielanych przez banki. Poprzez nabywanie bonów pieniężnych banki pozbywają się środków, których poziom ma wpływ na możliwość udzielania kredytów klientom. Konieczność ich pozyskania z rynku powoduje m.in. podwyższenie oprocentowania depozytów, a z drugiej strony może ograniczyć, przynajmniej przejściowo, akcję kredytową. Jednocześnie rośnie także cena kredytu w związku z refinansowaniem kosztu pozyskania kapitału i zarządzaniem ryzykiem stopy procentowej. Wysokość stóp procentowych NBP ma też przełożenie na transakcje na rynku

<sup>8</sup> Kredyt lombardowy jest zabezpieczony papierami wartościowymi, więc ma inny profil ryzyka niż transakcje niezabezpieczone.

międzybankowym. Podobnie także stopa lombardowa, po której banki mogą pożyczać pieniądze od banku centralnego, wpływa na górną granicę oprocentowania jednodniowych lokat międzybankowych. Nie jest zatem możliwe w praktyce, aby cena pieniądza kredytowego była niezmienna i nie pozostawała w relacji do sytuacji rynkowej oraz działań NBP.

## 5. Opracowywanie wartości wskaźnika referencyjnego zgodnie z przepisami BMR

Przepisy BMR, które są prawem powszechnie obowiązującym i bezpośrednio stosowanym we wszystkich państwach Unii Europejskiej, wyznaczyły nowe standardy opracowywania wskaźników referencyjnych. Mają one zarówno wymiar formalny, jak też merytoryczny.

Po pierwsze, jak wspomniano wcześniej, podmioty nadzorowane, a więc i banki, mogą stosować w instrumentach finansowych i umowach finansowych lub do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych, wyłącznie takie wskaźniki referencyjne, które są opracowywane przez specjalnie do tego powołane podmioty określane mianem administratorów. Po drugie, taki administrator musi uzyskać zezwolenie odpowiedniego organu nadzoru nad rynkiem finansowym. I wreszcie, administrator musi zostać wpisany do właściwego rejestru prowadzonego przez ESMA.

Ubiegający się o zezwolenie administrator musi posiadać odpowiednią strukturę organizacyjną, system kontroli wewnętrznej, poddawać się cyklicznym audytom zewnętrznym oraz ustanowić odpowiednie procedury badania jakości danych służących do wyznaczenia wskaźnika referencyjnego. Po uzyskaniu zezwolenia administrator staje się podmiotem poddanym nadzorowi publicznemu, zatem wszelkie naruszenia wymogów BMR zagrożone są sankcjami administracyjnymi.

Pod względem merytorycznym bardzo istotny jest wymóg ustalenia metody opracowywania wskaźnika referencyjnego, która uwzględnia charakterystyki zawieranych na danym rynku transakcji. Jednocześnie BMR nie wymaga, by danymi wykorzystywanymi w procesie ustalenia wartości wskaźnika referencyjnego były wyłącznie dane transakcyjne. Konieczne jednak jest określenie w metodzie, aby wszelkie dane były weryfikowalne.

W toku postępowania, którego stroną była GPW Benchmark SA, w przedmiocie udzielenia temu podmiotowi zezwolenia na prowadzenie działalności jako administrator wskaźników referencyjnych stóp procentowych ustalono, że metoda opracowywania wskaźnika referencyjnego WIBOR spełnia wymogi określone w art. 12, art. 13 oraz pkt. 1 Załącznika I do BMR. Odnosząc się do szczegółów metody opracowywania wskaźnika referencyjnego WIBOR oraz procedur za nią stojących należy wskazać, że weryfikowalność danych zapewnia wprowadzone w 2020 r. przez GPW Benchmark SA odpowiednie rozwiązanie, tzw. Metoda Kaskady Danych.



Urząd Komisji Nadzoru Finansowego ponownie przypomina<sup>9</sup>, że ww. obecnie stosowana metoda opracowywania wskaźnika referencyjnego WIBOR spełnia wymagania wskazane w BMR, a podmiot opracowujący ten wskaźnik, tj. GPW Benchmark SA, uzyskał w grudniu 2020 r. od KNF zezwolenie na prowadzenie działalności jako administrator wskaźników referencyjnych<sup>10</sup> i został wpisany do właściwego rejestru ESMA. Zgodnie z art. 34 ust. 4 BMR w toku postępowania o udzielenie zezwolenia wnioskodawca przekazuje wszelkie informacje niezbędne do stwierdzenia przez właściwy organ, że wnioskodawca podjął, na dzień udzielenia zezwolenia lub rejestracji, wszelkie działania niezbędne do spełnienia wymogów określonych w niniejszym rozporządzeniu. Ponadto, stosownie do art. 1 ust. 1 lit. a Rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2018/1646 z dnia 13 lipca 2018 r. (wydanego na podstawie art. 34 ust. 8 BMR)<sup>11</sup> wniosek osoby prawnej zawiera pozycje wymienione w załączniku I BMR, a zatem przede wszystkim metodę opracowywania wskaźnika referencyjnego, zasady weryfikacji danych, audytowania, czy systemy i środki kontroli podmiotu przekazującego dane.

W toku postępowania w przedmiocie udzielenia GPW Benchmark SA zezwolenia na prowadzenie działalności jako administrator wskaźników referencyjnych KNF dokonała weryfikacji i oceny metody opracowywania wskaźnika referencyjnego WIBOR i uznała, że jest ona zgodna z przepisami BMR, co było przesłanką udzielenia zezwolenia. Z punktu widzenia prawa nie jest zatem możliwe podważenie tej metody przed sądem w postępowaniu cywilnym, gdyż decyzja KNF wiąże sąd w tym postępowaniu, co wynika z utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego. Zgodnie bowiem z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 21 września 2018 roku (sygn. V CSK 589/17) *w postępowaniu cywilnym sądy nie są władne badać prawidłowości podjęcia decyzji administracyjnej, w szczególności czy istnieją przesłanki, które w świetle przepisów prawa materialnego stanowiły podstawę jej podjęcia. Co więcej w orzecznictwie Sądu Najwyższego stwierdzono, że sąd w postępowaniu cywilnym nie jest uprawniony do kwestionowania decyzji administracyjnej, w szczególności pod względem jej merytorycznej zasadności, i jest nią związany także wówczas, gdy w ocenie sądu decyzja jest wadliwa* (zob. Uchwałę 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2007 roku, III CZP 46/07 i powołane w niej orzecznictwo).

Ponownie także trzeba wskazać, że dotychczas KNF nie została powiadomiona przez GPW Benchmark SA o żadnym przypadku otrzymania przez administratora podejrzanych danych wejściowych. Działania nadzorcze UKNF podejmowane w ramach nadzoru nad GPW Benchmark SA oraz podmiotami dostarczającymi dane służące wyznaczaniu WIBOR również

<sup>9</sup> [https://www.knf.gov.pl/komunikacja/komunikaty?articleId=80486&p\\_id=18](https://www.knf.gov.pl/komunikacja/komunikaty?articleId=80486&p_id=18) oraz [https://www.knf.gov.pl/dla\\_rynku/Wskazniki\\_referencyjne](https://www.knf.gov.pl/dla_rynku/Wskazniki_referencyjne)

<sup>10</sup> [https://www.knf.gov.pl/komunikacja/komunikaty?articleId=71986&p\\_id=18](https://www.knf.gov.pl/komunikacja/komunikaty?articleId=71986&p_id=18) oraz [https://dziennikurzedowy.knf.gov.pl/DU\\_KNF/2020/32/akt.pdf](https://dziennikurzedowy.knf.gov.pl/DU_KNF/2020/32/akt.pdf)

<sup>11</sup> Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2018/1646 z dnia 13 lipca 2018 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1011 w odniesieniu do regulacyjnych standardów technicznych dotyczących informacji, które należy zawrzeć we wniosku o udzielenie zezwolenia i we wniosku o rejestrację (Dz.Urz.UE.L 2018 Nr 274, str. 43)

nie wykazały występowania zjawisk, które zostałyby zakwalifikowane jako manipulacja wskaźnikiem referencyjnym<sup>12</sup>.

## 6. WIBOR jako kluczowy wskaźnik referencyjny w rozumieniu BMR

25 marca 2019 roku Komisja Europejska opublikowała Rozporządzenie wykonawcze 2019/482<sup>13</sup>, którym wpisała WIBOR do wykazu kluczowych wskaźników referencyjnych na podstawie art. 20 ust. 1 BMR<sup>14</sup>. Wydanie przedmiotowego aktu wykonawczego przez Komisję Europejską poprzedzone zostało dwuetapową procedurą. W myśl art. 20 ust. 2 BMR jeżeli w ocenie właściwego organu państwa członkowskiego (w Polsce KNF) nadzorowany przez niego administrator opracowuje wskaźnik referencyjny, który powinien zostać uznany za kluczowy, powiadamia o tym ESMA i przekazuje ESMA udokumentowaną ocenę. Ocena dotyczy tego, czy zaprzestanie opracowywania wskaźnika referencyjnego lub opracowywanie go na podstawie danych wejściowych lub panelu podmiotów przekazujących dane, które przestałyby być w pełni reprezentatywne dla danego rynku lub danych realiów gospodarczych, miałyby negatywny wpływ na integralność rynku, stabilność finansową, konsumentów, gospodarkę realną lub finansowanie gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w tym państwie członkowskim. Następnie ESMA wydaje opinię, w której rozstrzyga, czy ocena właściwego organu państwa członkowskiego spełnia wymogi BMR i przekazuje taką opinię Komisji Europejskiej wraz z treścią oceny właściwego organu.

Wyżej wskazana ocena wskaźnika referencyjnego ponawiana jest co dwa lata i przesyłana do ESMA, która poddaje ją analizie. Ponadto, zgodnie z art. 23 ust. 2 BMR administrator kluczowego wskaźnika referencyjnego co dwa lata dokonuje i przedstawia organowi nadzoru ocenę zdolności wskaźnika referencyjnego do pomiaru danego rynku lub danych realiów gospodarczych. Krajowy organ nadzoru nad rynkiem finansowym następnie dokonuje własnej oceny w tym zakresie i w stosownych przypadkach przedstawia ją ESMA. Należy zatem podkreślić, że status wskaźnika referencyjnego WIBOR weryfikowany jest nie tylko przez KNF, ale także w znacznym stopniu przez organ UE, jakim jest ESMA. Także Komisja Europejska informowana jest przez KNF i ESMA o ustaleniach dotyczących WIBOR jako kluczowego wskaźnika referencyjnego.

Stwierdzić zatem należy, że wskaźnik referencyjny WIBOR spełnia wszystkie wymogi przepisane prawem – na potwierdzenie czego zostały powyżej przedstawione niezbędne

---

<sup>12</sup> [https://www.knf.gov.pl/komunikacja/komunikaty?articleId=80486&p\\_id=18](https://www.knf.gov.pl/komunikacja/komunikaty?articleId=80486&p_id=18)

<sup>13</sup> 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 2019 Nr 82, str. 26)

<sup>14</sup> [https://www.knf.gov.pl/o\\_nas/komunikaty?articleId=65192&p\\_id=18](https://www.knf.gov.pl/o_nas/komunikaty?articleId=65192&p_id=18)



argumenty. W związku z tym w ocenie UKNF nie ma żadnych podstaw do podważania wiarygodności i legalności WIBOR, w szczególności w kontekście zastosowania tego wskaźnika w umowach o kredyt hipoteczny w walucie polskiej.