EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

EUROSYSTEM

PL **ECB-PUBLIC**

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 9 listopada 2017 r.

w sprawie wsparcia kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej oraz wsparcia dobrowolnej restrukturyzacji kredytów mieszkaniowych denominowanych lub indeksowanych do walut obcych

(CON/2017/48)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 21 sierpnia 2017 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Sejmu o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (zwanego dalej „projektem ustawy").

Kompetencja EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 oraz art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz szóstego tiret art. 2 ust. 1 decyzji Rady 98/415/WE[1], z uwagi na to, że projekt ustawy dotyczy zasad odnoszących się do instytucji finansowych w zakresie, w jakim wywierają one istotny wpływ na stabilność instytucji i rynków finansowych. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

1. Założenia projektu ustawy

1.1 Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy[2] określa zasady udzielania i warunki korzystania ze zwrotnej pomocy finansowej przez osoby fizyczne, które zaciągnęły kredyt mieszkaniowy i które znajdują się w trudnej sytuacji finansowej (zwanej dalej „pomocą finansową"). Pomoc finansowa jest udzielana za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK). Ustawa obejmuje kredyty mieszkaniowe zabezpieczone hipotecznie, bez względu na walutę, w której zostały udzielone.

1.2 Głównym celem projektu ustawy jest (1) zmiana mechanizmu udzielania wsparcia finansowego kredytobiorcom znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej, którzy spłacają raty kredytu mieszkaniowego stanowiące znaczący ciężar dla budżetu domowego, oraz (2) wprowadzenie nowego instrumentu ułatwiającego dobrowolną restrukturyzację kredytów denominowanych lub indeksowanych do waluty obcej.

---

1 Decyzja Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz.U. L 189 z 3.7.1998, s. 42).

2 Dziennik Ustaw (Dz. U.) z 2015 r., poz. 1925.

1.3 Projekt rozszerza zakres ustawy o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej poprzez wprowadzenie zasad udzielania pożyczki przeznaczonej na spłatę pozostałej części kredytu mieszkaniowego (zwanej dalej „pożyczką na spłatę zadłużenia") oraz poprzez określenie warunków korzystania z pożyczki na spłatę zadłużenia w sytuacji, gdy kwota uzyskana ze sprzedaży kredytowanej nieruchomości nie pokryje całego zobowiązania. Ponadto projekt ustawy modyfikuje kryteria udzielania pomocy finansowej oraz definiuje kryteria udzielania pożyczek na spłatę zadłużenia. Zgodnie z projektem ustawy wsparcie finansowe lub pożyczka na spłatę zadłużenia mogą być udzielone jeżeli (1) w dniu złożenia wniosku o wsparcie lub pożyczkę na spłatę zadłużenia co najmniej jeden z kredytobiorców posiada status bezrobotnego; lub (2) stosunek wydatków kredytobiorcy związanych z obsługą miesięcznej raty kapitałowej i odsetkowej kredytu mieszkaniowego do dochodu gospodarstwa domowego kredytobiorcy przekracza 50%; lub (3) miesięczny dochód gospodarstwa domowego, pomniejszony o miesięczne koszty obsługi kredytu mieszkaniowego, nie przekracza kwoty 1268 zł w przypadku gospodarstwa jednoosobowego lub kwoty 1028 zł na osobę w przypadku gospodarstwa wieloosobowego (przy czym kwoty te podlegają waloryzacji co trzy lata), co stanowi dwukrotność obecnych progów[3].

1.4 Projekt ustawy przedłuża okres trwania wsparcia finansowego z 18 do 36 miesięcy oraz podnosi maksymalną kwotę wsparcia z 1 500 zł do 2 000 zł miesięcznie, maksymalnie 72 000 zł w ciągu 3 lat. Nowe wsparcie w formie pożyczki na spłatę zadłużenia także nie może być wyższe niż 72 000 zł. W przypadku kredytów mieszkaniowych spłacanych w walucie obcej BGK udziela pożyczki na spłatę zadłużenia w walucie, w której spłacany jest kredyt mieszkaniowy, przeliczonej po kursie sprzedaży ogłoszonym przez Narodowy Bank Polski (NBP) w dniu poprzedzającym przekazanie środków.

1.5 Projekt ustawy wprowadza procedurę odwoławczą od decyzji kredytodawcy o odrzuceniu wniosku kredytobiorcy o przyznanie wsparcia (wsparcia finansowego lub pożyczki na spłatę zadłużenia). Jeżeli w wyniku odwołania zostanie stwierdzone, że kredytobiorca spełnia warunki udzielenia wsparcia finansowego lub pożyczki na spłatę zadłużenia, kredytodawca pokrywa z własnych środków kwotę wsparcia, które byłoby przyznane w okresie weryfikacji, lub kwotę stanowiącą iloczyn kwoty przyznanej pożyczki na spłatę zadłużenia i stawki 8,33%.

1.6 Projekt ustawy ułatwia udzielanie wsparcia finansowego w odniesieniu do dobrowolnej restrukturyzacji kredytów mieszkaniowych denominowanych lub indeksowanych do waluty innej niż ta, w której kredytobiorca uzyskuje dochód, poprzez określenie, że takie kredyty mogą być dobrowolnie przewalutowane na walutę, w której kredytobiorca uzyskuje dochód. Ta forma wsparcia finansowego ma na celu pokrycie różnicy pomiędzy wartością bilansową zadłużenia przed restrukturyzacją, obliczoną na podstawie średniego kursu wymiany ogłoszonego przez NBP, a wartością bilansową zadłużenia po restrukturyzacji. Wsparcia takiego udziela się kredytodawcy, który jest zobowiązany do zaoferowania kredytobiorcy odpowiednich warunków

---

3 Zob. art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 930) oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 1058).

restrukturyzacji i uzyskania jego zgody. Kredytodawca ma prawo wnioskować o środki na dobrowolną restrukturyzację maksymalnie do wysokości wpłaty wniesionej przez niego na Fundusz Restrukturyzacyjny. Środki takie mogą być wykorzystane przez kredytodawcę jedynie na cele dowolnych umów o dobrowolną restrukturyzację zawartych w ciągu 6 miesięcy następujących po końcu kwartału, w którym wniesiono wpłatę. Jeżeli kredytodawca nie spełni tego obowiązku lub jeżeli kredytodawca i kredytobiorca nie osiągną porozumienia, środki nie zostają przekazane kredytodawcy, ale są rozdzielane pomiędzy wszystkich pozostałych kredytodawców wnoszących wpłaty na Fundusz Restrukturyzacyjny ustanowiony na podstawie projektu w danym okresie, w proporcji do wniesionych wpłat. Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) może wydać rekomendację dla kredytodawców określającą zasady wyznaczania kolejności dobrowolnej restrukturyzacji należności restrukturyzowanych, mając na względzie stabilność systemu finansowego i sprawne wykorzystywanie przekazywanych środków.

1.7 Zgodnie z projektem ustawy wsparcie finansowe ma być finansowane z Funduszu Wspierającego oraz Funduszu Restrukturyzacyjnego, które wchodzą w skład Fundusz Wsparcia Kredytobiorców, zarządzanego przez BGK. Środki Funduszu Wspierającego przeznacza się na wypłaty wsparcia finansowego oraz wypłaty pożyczek na spłatę zadłużenia, natomiast środki Funduszu Restrukturyzacyjnego przeznaczane są na wsparcie dobrowolnej restrukturyzacji kredytów mieszkaniowych denominowanych lub indeksowanych do waluty obcej. Środki Funduszu Wspierającego pochodzą z (i) kwartalnych wpłat kredytodawców proporcjonalnie do wielkości posiadanego portfela kredytów i pożyczek zabezpieczonych hipoteką, których opóźnienie w spłacie kapitału lub odsetek przekracza 90 dni, (ii) zwrotów wsparcia lub pożyczek na spłatę zadłużenia, (iii) dochodów z tytułu inwestowania środków Funduszu Wspierającego. Kwartalne wpłaty kredytodawców na Fundusz Wspierający nie mogą przekroczyć 1 % wartości bilansowej portfela kredytów i pożyczek zabezpieczonych hipoteką, których opóźnienie w spłacie kapitału lub odsetek przekracza 90 dni. Na Fundusz Restrukturyzacyjny składają się (i) kwartalne wpłaty kredytodawców proporcjonalnie do posiadanego portfela kredytów i pożyczek denominowanych lub indeksowanych do waluty obcej oraz (ii) dochody z tytułu inwestowania środków Funduszu Restrukturyzacyjnego. Kwartalne wpłaty kredytodawców na Fundusz Restrukturyzacyjny nie mogą przekroczyć 0,5 % wartości bilansowej portfela kredytów mieszkaniowych denominowanych lub indeksowanych do waluty innej niż ta, w której kredytobiorca uzyskuje dochód.

1.8 Zgodnie z postanowieniami projektu ustawy kwartalną wysokość wpłat na Fundusz Wspierający i Fundusz Restrukturyzacyjny ustala Rada Funduszu Wsparcia Kredytobiorców na podstawie opinii Komitetu Stabilności Finansowej[4], działającego w swej funkcji makroostrożnościowej. W wyjątkowych okolicznościach Rada może, na wniosek kredytodawcy, rozłożyć jego wpłaty na raty. Rada może, za zgodą ministra odpowiedzialnego za instytucje finansowe, tymczasowo

4 Komitet Stabilności Finansowej został utworzony ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. (Dz. U. z 2008 r. Nr 209, poz. 1317). Funkcjonowanie Komitetu Stabilności Finansowej, który jest organem właściwym w zakresie nadzoru makroostrożnościowego i zarządzania kryzysowego, podlega obecnie ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1513).

zawiesić obowiązek wnoszenia przez kredytodawcę wpłat na Fundusz Wspierający, o ile Fundusz dysponuje wystarczającymi środkami. Minister właściwy do spraw instytucji finansowych, po zasięgnięciu opinii Komitetu Stabilności Finansowej w funkcji makroostrożnościowej, może zawiesić wpłaty na Fundusz Wspierający i Fundusz Restrukturyzacyjny, kierując się koniecznością zapewnienia stabilności sektora finansowego.

1.9 Zgodnie z projektem ustawy osoby otrzymujące wsparcie finansowe rozpoczynają zwrot wsparcia lub pożyczki na spłatę zadłużenia w miesiącu następującym po miesiącu, w którym upłynęły 2 lata od wypłaty ostatniej raty wsparcia lub pożyczki na spłatę zadłużenia. Zwrot wsparcia następuje w 144 równych nieoprocentowanych miesięcznych ratach. W przypadku gdy kredytobiorca dokona spłaty 100 rat bez opóźnienia w spłacie, pozostałe 44 raty umarza się.

2. Uwagi ogólne

2.1 Przed globalnym kryzysem finansowym w wielu państwach członkowskich rozpowszechnione było zaciąganie przez gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa niefinansowe kredytów w walutach obcych[5]. Jak już EBC wskazywał w przeszłości[6], popyt na kredyty w walutach obcych wzrastał w wyniku niższego ich oprocentowania w porównaniu do kredytów w walutach krajowych oraz oczekiwania, że waluty krajowe będą ulegać aprecjacji. EBC rozumie, że większość kredytów w walutach obcych w Polsce to kredyty mieszkaniowe denominowane we frankach szwajcarskich, oraz że według stanu na lipiec 2017 r. kredyty mieszkaniowe w walutach obcych stanowiły około 36,4 % wszystkich niespłaconych kredytów mieszkaniowych oraz 21% wszystkich niespłaconych kredytów na rzecz gospodarstw domowych[7].

2.2 EBC otrzymał już w przeszłości od Sejmu wnioski o wydanie opinii w sprawie trzech projektów legislacyjnych dotyczących restrukturyzacji kredytów w walutach obcych, które to projekty następnie nie zostały przyjęte, i takie opinie wydał[8]. EBC zauważa jednak, że obecny projekt ustawy zawiera postanowienia mające zastosowanie nie tylko do kredytów w walutach obcych, ale także do kredytów mieszkaniowych niezależnie od tego, w jakiej walucie zostały udzielone.

3. Uwagi szczegółowe

Wpływ na sektor bankowy, stabilność finansową i polską gospodarkę

3.1 EBC wielokrotnie wskazywał na ryzyka związane z kredytami w walutach obcych[9] i odsyłał do analiz tych ryzyk dokonanych przez Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) i rekomendacji w tym zakresie zawartych w zaleceniu ERRS/2011/1. EBC zauważa także, że KNF

5 Odnośnie do informacji dotyczących udzielania kredytów w walutach obcych w Unii – zobacz załącznik do zalecenia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego ERRS/2011/1 z dnia 21 września 2011 r. dotyczącego kredytów w walutach obcych (Dz.U. C 342 z 22.11.2011, s. 1).

6 Zob. np. punkt 2.1 opinii CON/2017/9. Opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu.

7 Zob. sprawozdanie Narodowego Banku Polskiego w sprawie statystyki monetarnej i finansowej, dostępne pod adresem www.nbp.pl.

8 Zob. opinie CON/2015/26, CON/2016/39 oraz CON/2016/50.

9 Zob. np. Przegląd stabilności finansowej EBC z czerwca 2010 r. dostępnych na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu, oraz pkt 3.3 opinii CON/2016/50.

uwzględnił zalecenia ERRS przy wydawaniu swojej rekomendacji S[10], zgodnie z którą bankom zaleca się udzielanie kredytów hipotecznych kredytobiorcom indywidualnym w walutach, w których uzyskują oni dochód.

3.2 EBC pragnie powtórzyć swoje uwagi dotyczące ryzyk związanych z kredytami w walutach obcych[11]. Niemniej jednak wydaje się, że w przypadku Polski takie ryzyka obecnie nie mają charakteru systemowego dla systemu finansowego i nie są uważane za źródło szczególnego ryzyka z perspektywy stabilności finansowej.

3.3 EBC zauważa, że projekt ustawy może mieć znaczący wpływ na rentowność polskiego sektora bankowego, w szczególności gdyby poziom kwartalnych wpłat na obydwa fundusze został określony na maksymalnym poziomie. W takim przypadku wpłaty te mogłyby obniżyć zyski sektora bankowego o maksymalnie 20% obecnych całkowitych zysków operacyjnych przed opodatkowaniem. Chociaż wynikający z tego ostateczny efekt finansowy wydaje się być możliwy do opanowania na poziomie zagregowanym, to jednak może on obniżyć zdolność polskiego sektora bankowego do udzielania kredytów. Efekt ten może także nierówno rozłożyć się w sektorze bankowym, w taki sposób, że szczególnie narażone będą banki posiadające duże portfele kredytów walutowych. Na tym tle EBC zauważa, że projekt ustawy nie przewiduje ani limitów co do rozmiarów Funduszu Restrukturyzacyjnego i Funduszu Wspierającego, ani limitów czasowych co do wnoszenia wpłat na te fundusze. Dlatego też efekt finansowy projektu ustawy może mieć charakter cykliczny, uzależniony jedynie od uznania Rady Funduszu Wsparcia Kredytobiorców, a ostatecznie od uznania Ministra Finansów. Oznacza to zasadniczą zmianę w porównaniu do poprzedniej wersji programu wsparcia, który został początkowo przewidziany na kwotę 600 milionów zł z możliwością jej dalszego podwyższenia w razie potrzeby i dla którego został wyznaczony termin składania wniosków przez kredytobiorców na dzień 31 grudnia 2018 r.

3.4 Projekt ustawy może także mieć negatywny wpływ na polską gospodarkę, jeżeli będzie prowadził do pogorszenia nastawienia inwestorów zagranicznych w wyniku postrzeganego zwiększenia niepewności prawa i ryzyka kraju. Efekty te mogą ulec zaostrzeniu, jeżeli równocześnie polskie władze wdrożą dodatkowe środki dotyczące kredytów w walutach obcych, które są obecnie rozważane.

3.5 EBC wskazuje także na znaczny wzrost liczby gospodarstw domowych uprawnionych do uzyskania wsparcia finansowego na podstawie projektu ustawy. Projekt ustawy dwukrotnie podwyższa kwotę maksymalnego dochodu na osobę, poniżej którego gospodarstwo domowe jest uprawnione do otrzymania wsparcia finansowego. Takie rozwiązanie może umożliwić korzystanie z przewidzianego projektem ustawy zerowego oprocentowania spłat wsparcia finansowego, jak i mechanizmu ich umarzania, przez gospodarstwa domowe, które nie znajdują się w trudnej sytuacji finansowej. Może to prowadzić do zwiększenia ryzyka nadużyć oraz nałożyć nadmierne obciążenie finansowe na Fundusz Wspierający.

---

10 Rekomendacja S dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie, dostępna na stronie internetowej KNF pod adresem www.knf.gov.pl.

11 Zob. pkt 3.3.1 i 3.3.2 opinii CON/2015/26 oraz pkt 3.3.1 opinii CON/2016/39.

3.6 W związku z powyższym EBC zachęca władze polskie do przeprowadzenia szczegółowej analizy w celu dokładniejszego określenia ilościowego wpływu projektu ustawy na stabilność finansową, w szczególności jeżeli chodzi o to, czy proponowane środki mogą mieć negatywny wpływ na instytucje kredytowe w wymiarze indywidualnym, sektor bankowy jako całość oraz ogólnie na polską gospodarkę. Szczególną uwagę należy zwrócić na adekwatność kapitałową dotkniętych instytucji oraz transgraniczny wpływ na skonsolidowane zyski międzynarodowych grup bankowych. Zachęca się także władze polskie do przeprowadzenia oceny ryzyka wprowadzenia przez projekt ustawy pokusy nadużyć oraz obniżenia dyscypliny spłat uprawnionych kredytobiorców.

Pewność prawna

3.7 EBC zauważa, że projekt ustawy nie jest wystarczająco jasny w kwestii tego, co rozumie się przez nieosiągnięcie porozumienia, za które kredytodawca może ponosić odpowiedzialność, pomimo tego, że niezawarcie umów o dobrowolną restrukturyzację w terminie sześciu miesięcy od dnia wniesienia kwartalnej wpłaty oznacza, że kredytodawca nie ma prawa do otrzymania wsparcia finansowego z Funduszu Restrukturyzacyjnego oraz odzyskania swego kwartalnego wkładu do Funduszu.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 9 listopada 2017 r.

[podpis]

Prezes EBC

Mario DRAGHI