EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

EUROSYSTEM

PL **ECB-PUBLIC**

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 13 października 2016 r.

w sprawie projektu ustawy o zasadach zwrotu określonych kwot spreadów walutowych pobieranych w przypadku kredytów powiązanych z walutami obcymi

(CON/2016/50)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 15 września 2016 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Sejmu o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o zasadach zwrotu niektórych należności wynikających z umów kredytu i pożyczki (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, co ma związek z przyczynianiem się przez ESBC do należytego wykonywania polityk prowadzonych przez właściwe władze w odniesieniu do stabilności systemu finansowego zgodnie z art. 127 ust. 5 Traktatu. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

1. Założenia projektu ustawy

1.1 Celem projektu ustawy jest wsparcie zwrotu kredytobiorcom kwot spreadów walutowych uznanych za nienależnie pobrane przez banki w związku z określonymi zabezpieczonymi kredytami denominowanymi w walutach obcych lud indeksowanymi do walut obcych (zwanymi dalej „kredytami walutowymi"). Katalog kredytobiorców, którzy mogą skorzystać z projektu ustawy, obejmuje konsumentów oraz osoby fizyczne prowadzące jednoosobowo działalność gospodarczą, jeżeli nie dokonywały one odpisów amortyzacyjnych od nieruchomości, na której nabycie zaciągnęły kredyt walutowy, i nie zaliczały do kosztów uzyskania przychodu odsetek i innych obciążeń z tytułu takiego kredytu.

1.2 Projekt ustawy znajduje zastosowanie do umów kredytu i umów pożyczki zawartych w terminie od dnia 1 lipca 2000 r. do dnia 26 sierpnia 2011 r., w których zastosowano przynajmniej jedno z trzech rozwiązań przedstawionych poniżej, nawet jeżeli umowy te wygasły.

(i) W przypadku kredytu indeksowanego (tj. kredytu udzielonego w walucie polskiej, która zgodnie z umową kredytu stanowi równowartość określonej ilości waluty obcej lub jest indeksowana lub waloryzowana do waluty obcej), jeżeli przy udzielaniu kredytu zastosowano

[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).

faktyczny kurs wymiany niższy niż 99,5% kursu sprzedaży waluty obcej, do której indeksowany jest kredyt, ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski (NBP) w dniu, w którym dokonano określenia ilości waluty obcej przy udzielaniu kredytu.

(ii) W przypadku kredytu denominowanego (tj. kredytu udzielonego w walucie obcej, która została wypłacona w walucie polskiej), jeżeli przy udzielaniu kredytu, w celu określenia wartości wypłaty kwoty kredytu lub jego transz w walucie polskiej, zastosowano kurs wymiany waluty obcej, na walutę polską, niższy niż 99,5% kursu kupna tej waluty obcej, ogłoszonego przez NBP w dniu, w którym dokonano przeliczenia kwoty kredytu lub jego transz na walutę polską.

(iii) W przypadku kredytu indeksowanego lub kredytu denominowanego – w celu przeliczenia waluty polskiej na walutę obcą, w której wyrażone są raty kredytu, prowizje lub opłaty, zastosowano kurs wymiany waluty obcej, do której indeksowany lub denominowany jest kredyt, na walutę polską, wyższy niż 100,5% kursu sprzedaży tej waluty obcej, ogłoszonego przez NBP w dniu wymagalności rat kredytu, prowizji lub opłat, a jeżeli zapłata nastąpiła po dniu wymagalności – w dniu zapłaty.

1.3 Na pisemny wniosek kredytobiorcy, złożony w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, kredytodawca udziela kredytobiorcy pisemnej informacji o zastosowaniu lub niezastosowaniu wobec niego rozwiązań, o których mowa powyżej. Informację tę kredytodawca zobowiązany jest wysłać kredytobiorcy w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku. Jeżeli umowa kredytu zawiera jedno z powyższych rozwiązań, informacja udzielana przez kredytodawcę musi dodatkowo zawierać: (i) kwotę wyrażoną we właściwej walucie obcej, będącą różnicą pomiędzy wartością kapitału kredytu, raty, prowizji lub opłaty przeliczonej po kursie zastosowanym w danym czasie a wartością kapitału kredytu, raty, prowizji lub opłaty przeliczonej po powiększonym lub pomniejszonym (w zależności od zastosowanego rozwiązania) o 0,5% właściwym kursie waluty obcej ogłoszonym przez NBP, oraz (ii) odsetek od kwoty, o której mowa powyżej, w wysokości 50% odsetek ustawowych. Projekt ustawy zawiera wzory służące obliczeniu kwot, o których mowa w pkt. (i) i (ii).

1.4 W terminie 14 dni od złożeniu przez kredytobiorcę pisemnego wniosku (wniosek ten należy złożyć w terminie 12 miesięcy od dnia doręczenia informacji, o której mowa w pkt 1.3), kredytodawca (i) pomniejsza kapitał kredytu o sumę kwot, o których mowa w pkt. 1.3, lub (ii) jeżeli suma tych kwot jest wyższa niż pozostała do spłaty kwota kapitału kredytu walutowego, lub gdy kapitał kredytu został spłacony, wypłaca kredytobiorcy taką sumę. Kredytobiorcy, który nie zgadza się z treścią informacji, o której mowa w pkt 1.3, przysługuje prawo wniesienia reklamacji do kredytodawcy w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania informacji. Wniesienie reklamacji nie ma jednak wpływu na uprawnienie kredytobiorcy do pomniejszenia kapitału kredytu lub do wypłaty nadwyżki.

1.5 Niezależnie od kwoty kredytu walutowego kredytobiorca jest uprawniony do skorzystania z uprawnienia do pomniejszenia kapitału kredytu lub wypłaty nadwyżki tylko do wysokości limitu kapitału kredytu wynoszącego 350 000 zł.

1.6 W przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania przez kredytodawcę obowiązków wynikających z projektu ustawy kredytobiorcy przysługuje odszkodowanie w wysokości 0,01% kwoty kapitału kredytu pozostałego do spłaty. Komisja Nadzoru Finansowego, jako organ sprawujący kontrolę nad wykonaniem przez kredytodawców projektu ustawy, może dodatkowo nałożyć na kredytodawcę karę pieniężną w wysokości do 0,002% wartości posiadanych przez kredytodawcę kredytów walutowych za każdy dzień opóźnienia w wykonaniu obowiązków wynikających z projektu ustawy.

1.7 Zakłada się, że projekt ustawy wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia. Skorzystanie przez kredytobiorcę z uprawnień przewidzianych w projekcie ustawy nie ogranicza jego uprawnienia do wszczęcia lub kontynuowania postępowań sądowych w zakresie roszczeń związanych z umową kredytu

2. Uwagi ogólne

2.1 Przed globalnym kryzysem finansowym w kilku państwach członkowskich częste było zaciąganie kredytów w walucie obcej przez gospodarstwa domowe oraz przedsiębiorstwa niefinansowe[2]. Jak wskazywano w poprzednich opiniach EBC[3], oprocentowanie kredytów w walucie obcej, które było niższe niż oprocentowanie kredytów w walucie krajowej, jak również przewidywania co do aprecjacji waluty krajowej, zwiększały popyt na tego rodzaju kredyty. EBC rozumie, że większość kredytów walutowych w Polsce stanowią kredyty mieszkaniowe denominowane we frankach szwajcarskich i stanowią one około 43% wszystkich niespłaconych kredytów mieszkaniowych oraz 26% wszystkich niespłaconych kredytów zaciągniętych przez gospodarstwa domowe według stanu na lipiec 2016 r[4].

2.2 Przedmiotem uprzednich opinii EBC, wydanych na wniosek Sejmu RP, były już wcześniejsze projekty ustaw dotyczące restrukturyzacji kredytów walutowych, które ostatecznie nie zostały przyjęte[5]. EBC zauważa, że w przeciwieństwie do dwóch poprzednich projektów projekt ustawy nie przewiduje rozwiązań uwzględniających przewalutowanie kredytów walutowych na kredyty w polskich złotych.

3. Uwagi szczegółowe

Retroaktywność

3.1 Chociaż – jak wskazano we wcześniejszych opiniach EBC[6] – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE[7] nie ma zastosowania do umów kredytowych obowiązujących przed dniem

2 Więcej informacji o zaciąganiu kredytów w walutach obcych na terenie UE dostępnych jest w załączniku 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).

3 Zob. pkt 2.2 opinii CON/2014/59, pkt 2.1 opinii CON/2015/26, pkt 2.1 opinii CON/2015/32 oraz pkt 2.2 opinii CON/2016/39. Opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu .

4 Zob. raport NBP w zakresie statystyki monetarnej i finansowej dostępny pod adresem http://www.nbp.pl

5 Opinia CON/2015/26 i opinia CON/2016/39.

6 Zob. pkt 3.2 opinii CON/2014/59, pkt 2.2 opinii CON/2015/26 oraz pkt 3.2.1 opinii CON/2015/32.

7 Zob. pkt 3.2 opinii CON/2014/59, pkt 2.2 opinii CON/2015/26, pkt 3.2.1 opinii CON/2015/32 oraz pkt 3.1.1 opinii CON/2016/39.

21 marca 2016 roku, to jednak skutek retroaktywny projektu ustawy wydaje się być niezgodny z ogólnym celem i zasadą wynikającymi z art. 23 ust. 5 dyrektywy 2014/17/UE. Przepisy te pozwalają państwom członkowskim na wprowadzenie dalszych regulacji dotyczących kredytów w walutach obcych, pod takim jednakże warunkiem, że takie regulacje nie będą miały skutku retroaktywnego.

3.2 Dodatkowo, jak wskazano w poprzednich opiniach EBC[8], wprowadzanie rozwiązań mających skutek retroaktywny podważa pewność obrotu prawnego i jest niezgodne z zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań. Jednakże to po stronie polskich władz leży obowiązek oceny, czy retroaktywny charakter projektu ustawy pozostaje w zgodzie z zasadami polskiego porządku prawnego i konstytucyjnego.

Skutki dla sektora bankowego, stabilności finansowej i polskiej gospodarki

3.3 EBC podtrzymuje swoje uwagi dotyczące ryzyk związanych z kredytami w walucie obcej poczynione w poprzednich opiniach[9]. Jednak w przypadku Polski ryzyka takie obecnie nie wydają się mieć charakteru systemowego i nie wydają się w sposób szczególny zagrażać stabilności finansowej. EBC zauważa również, że projekt ustawy uzasadniony jest głównie względami związanymi z ochroną konsumentów.

3.4 EBC zauważa, że uchwalenie projektu ustawy może pociągnąć za sobą znaczące koszty finansowe dla sektora bankowego. W uzasadnieniu do projektu ustawy oszacowano wynikające z jego wdrożenia koszty dla banków na kwotę pomiędzy 3,6 miliarda złotych a 4 miliardy złotych (tj. w przybliżeniu 830-920 milionów euro). Mając jednak na uwadze znaczące niejasności dotyczące metody kalkulacji kosztów oraz dodatkowe koszty operacyjne możliwe jest, że faktyczny koszt dla banków wdrożenia projektu ustawy przekroczy szacunki ustawodawcy. EBC zauważa, że w opinii dotyczącej projektu ustawy[10] NBP przedstawia szacunki, na podstawie których koszty wdrożenia projektu ustawy mogą być nawet ponad dwa razy wyższe, niż wskazane w projekcie ustawy, sugerując, że mogłyby one wynieść 2/3 zysku netto wypracowanego przez sektor bankowy w 2015 roku.

3.5 Jak wskazano w poprzednich opiniach EBC[11], wprowadzanie rozwiązań mających skutek retroaktywny może mieć także negatywny wpływ na polską gospodarkę, jeśli doprowadzi do pogorszenia nastrojów inwestorów zagranicznych spowodowanego postrzeganym zwiększeniem braku pewności prawnej i ryzyka kraju.

3.6 W konsekwencji powyższego EBC sugeruje, aby władze polskie dokonały dogłębnych analiz mających na celu lepsze określenie wpływu projektu ustawy na stabilność finansową, w szczególności celem weryfikacji, czy wprowadzanie rozwiązań mających skutki retroaktywne może mieć negatywny wpływ na pojedyncze instytucje kredytowe, sektor bankowy i polską gospodarkę w ogólności. W szczególności należy odpowiednio uwzględnić adekwatność kapitałową instytucji,

8 Zob. pkt 3.2.2 opinii CON/2015/32 oraz pkt 3.1.2 opinii CON/2016/39.

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

10 Druk dostępny na stronie internetowej Sejmu pod adresem http://orka.sejm.gov.pl.

11 Zob. pkt 3.4.1 opinii CON/2015/26 oraz pkt 3.3.3 opinii CON/2016/39.

które dotknięte zostaną tą regulacją oraz transgraniczne skutki dla skonsolidowanych zysków międzynarodowych grup bankowych.

3.7 W odniesieniu do potencjalnych negatywnych skutków takich rozwiązań EBC podtrzymuje opinię, że należy również w należyty sposób uwzględniać potrzebę uczciwego podziału obciążeń pomiędzy wszystkich interesariuszy, tym samym zmniejszając ryzyko nadużyć w przyszłości[12]. EBC oczekuje również, że rozwiązania zawarte w projekcie ustawy będą odpowiednio wyważone w odniesieniu do wpływu na lokalne banki i banki znajdujące się w posiadaniu kapitału zagranicznego.

3.8 EBC zauważa wreszcie, że rozwiązania zaproponowane w projekcie ustawy nie eliminują wszystkich ryzyk dotyczących kredytów walutowych.

Pozostałe uwagi

3.9 Zgodnie z opinią wyrażoną przez NBP EBC przedstawia również uwagi o charakterze technicznym dotyczące zawartych w projekcie ustawy metod obliczania kwoty zwrotu spreadu walutowego. Po pierwsze, wartość spreadu podlegającego zwrotowi wyznaczona została w walucie obcej, a nie w złotych, co może skutkować zwiększonymi korzyściami dla kredytobiorców. Po drugie, formuła służąca obliczeniu kwoty zwrotu spreadu w odniesieniu do kredytów indeksowanych przewiduje uwzględnienie kursu sprzedaży NBP, podczas gdy formuła mająca zastosowanie do kredytów denominowanych w walucie obcej odnosi się do kursu kupna NBP. Zastosowanie tych różnych kursów NBP może sprawić, że kredytobiorcy, którzy zaciągnęli kredyty indeksowane, otrzymają znacznie większy zwrot w złotych, niż kredytobiorcy z kredytem denominowanym udzielonym na tę samą kwotę.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 13 października 2016 r.

[podpis]

Prezes EBC

Mario DRAGHI

12 Zob. pkt 3.4 opinii CON/2014/59, pkt 3.3 opinii CON/2014/87, pkt 3.3.4 opinii CON/2015/26 oraz pkt 3.3.6 opinii CON/2016/39.