

**OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO**

z dnia 29 lipca 2016 r.

**o szczególnych zasadach restrukturyzacji kredytów denominowanych lub indeksowanych do waluty obcej
(CON/2016/39)****Wprowadzenie i podstawa prawna**

W dniu 15 czerwca 2016 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Sejmu RP o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o restrukturyzacji kredytów denominowanych lub indeksowanych do waluty innej niż waluta polska oraz o wprowadzeniu zakazu udzielania takich kredytów. Zaktualizowana wersja projektu ustawy (zwanego dalej „projektem ustawy”) wpłynęła w dniu 11 lipca 2016 r.

Właściwość 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/WE¹, 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 Celem projektu ustawy jest ułatwienie restrukturyzacji kredytów denominowanych lub indeksowanych w walucie obcej (zwanymi dalej „kredytami w walucie obcej”), które zostały udzielone po 1 stycznia 2000 r., na okres dłuższy niż 60 miesięcy, nawet jeśli takie kredyty zostały już w całości spłacone lub zostały wypowiedziane i rozliczone. Projekt ustawy przewiduje także wprowadzenie zakazu udzielania w przyszłości kredytów rozliczanych w walucie obcej.
- 1.2 Zgodnie z projektem ustawy do złożenia wniosku o dokonanie restrukturyzacji swoich kredytów uprawnieni są wszyscy kredytobiorcy będący konsumentami lub innymi osobami fizycznymi. Restrukturyzacja ta dokonywana będzie na następujących warunkach:
- (i) wszelkie zobowiązania umowne kredytobiorcy denominowane w walucie obcej lub indeksowane do waluty obcej uznaje się za bezskuteczne;
 - (ii) kwota udzielonego kredytu ustalona zostanie w wysokości kwoty w złotych polskich (PLN) rzeczywiście wypłaconej kredytobiorcy. Na podstawie uzasadnienia projektu ustawy EBC rozumie, że do przeliczenia kwoty udzielonego kredytu wykorzystany zostanie kurs waluty z dnia wypłaty tej kwoty kredytobiorcy;

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).

- (iii) oprocentowanie kredytu, które dla każdego okresu odsetkowego obejmuje sumę stopy bazowej i marży, zostanie ustalone na następujących zasadach: (a) wysokość marży przyjmuje się w wysokości ustalonej w umowie kredytowej, ale nie wyższej niż 4%, (b) stopa bazowa za każdy okres odsetkowy równa jest stopie referencyjnej Narodowego Banku Polskiego (NBP) obowiązującej w pierwszym dniu danego okresu, oraz (c) wartość oprocentowania nie może przekroczyć 30% wysokości marży ustalonej w umowie kredytowej w całym okresie rozliczeniowym (przed i po restrukturyzacji); oraz
 - (iv) wysokość opłat, prowizji, składek ubezpieczeniowych i innych kosztów, do których ponoszenia zobowiązany został kredytobiorca, jeżeli zostały wyrażone w walucie obcej lub indeksowane są do waluty obcej, zostanie ustalona według kursu waluty z dnia ich zapłaty na rzecz kredytodawcy.
- 1.3 Projekt ustawy przewiduje, że spłaty kredytu dokonane przed datą zawiadomienia kredytodawcy przez kredytobiorcę o zamiarze dokonania restrukturyzacji kredytu podlegać będą zaliczeniu na rzecz spłaty kredytu po restrukturyzacji. Jeżeli kredytobiorca dokonywał spłat kredytu w walucie obcej, zalicza się je na spłatę kredytu po przeliczeniu według kursu waluty zastosowanego przez bank z dnia dokonania spłaty. Jeżeli spłaty dokonano we frankach szwajcarskich (CHF), dla celów przeliczenia zastosowany zostanie kurs zakupu kredytodawcy z tego dnia.
- 1.4 Zgodnie z projektem ustawy, jeżeli suma spłat dokonanych przed datą zawiadomienia kredytodawcy przez kredytobiorcę o zamiarze dokonania restrukturyzacji kredytu jest niższa niż suma spłat należnych po restrukturyzacji kredytu, różnica pomiędzy tymi kwotami zwiększa wysokość zadłużenia kredytobiorcy. Jeżeli natomiast suma dokonanych spłat jest wyższa, różnica pomiędzy tymi kwotami zmniejsza wysokość zadłużenia kredytobiorcy.
- 1.5 Ponadto, jeśli po dokonaniu restrukturyzacji kredytu rata kredytu miałaby być wyższa o co najmniej 10% od pierwszej raty spłaty kredytu, kredytobiorca jest uprawniony do wydłużenia okresu spłaty kredytu o okres konieczny, aby rata kredytu nie była wyższa o więcej niż 10% od raty kredytu przed restrukturyzacją. Okres wydłużenia nie może przekraczać 10 lat.
- 1.6 Projekt ustawy przewiduje także, że kredytodawca nie może dokonywać zmiany innych postanowień umowy kredytowej w związku z restrukturyzacją.
- 1.7 W zakresie procedury złożenia wniosku projekt ustawy przewiduje, iż kredytobiorca notyfikuje kredytodawcy wolę dokonania restrukturyzacji kredytu w terminie dwóch lat od daty wejścia w życie projektu ustawy. Kredytodawca w terminie 30 dni od dnia notyfikacji przedstawia kredytobiorcy następujące informacje: (i) sumę należnych spłat rat kredytu od dnia udzielenia kredytu do dnia notyfikacji, (ii) sumę rat kredytu spłaconych przez kredytobiorcę, (iii) wysokość zadłużenia kredytobiorcy po restrukturyzacji kredytu, (iv) oprocentowanie kredytu po restrukturyzacji, oraz (v) harmonogram spłat kredytu po restrukturyzacji na okres kolejnych 12 miesięcy. Kredytobiorca w terminie 2 miesięcy od otrzymania powyższych informacji od kredytodawcy może złożyć wniosek o restrukturyzację kredytu. Jeżeli kredytobiorca kwestionuje poprawność informacji przedstawionych przez kredytodawcę, ma prawo w terminie miesiąca złożyć wniosek o ustalenie zasad restrukturyzacji kredytu w trybie mediacji do Rzecznika Finansowego. Jeżeli strony nie dojdą do

porozumienia w ramach mediacji, kredytobiorcy służy prawo do złożenia wniosku do sądu o ustalenie zasad restrukturyzacji kredytu.

- 1.8 W odniesieniu do kredytów w całości spłaconych projekt ustawy przewiduje, iż w przypadku gdy saldo rozliczenia kredytu po dokonaniu restrukturyzacji przedstawione przez kredytodawcę wskazuje, iż wystąpiła nadpłata po stronie kredytobiorcy, kredytodawca jest zobowiązany do dokonania zwrotu nadpłaty na rzecz kredytobiorcy w terminie 30 dni od wniosku kredytobiorcy.
- 1.9 W odniesieniu do kredytów, które zostały wypowiedziane, kredytodawca w terminie 30 dni od otrzymania wniosku kredytobiorcy przedstawia kredytobiorcy informacje określone w pkt 1.7, a także informację o zaległości w spłacie na dzień wypowiedzenia umowy kredytowej. Na wniosek kredytobiorcy dokonuje się restrukturyzacji kredytu, a wcześniejsze wypowiedzenie umowy kredytowej staje się bezskuteczne. Przy restrukturyzacji takiego kredytu zwiększa się kwotę zobowiązania o 1% wartości zaległości.
- 1.10 Projekt ustawy przewiduje także, iż jeżeli kredytodawca spowodował powstanie szkody po stronie kredytobiorcy, zobowiązany jest do jej naprawienia lub przywrócenia stanu z dnia zawarcia umowy kredytowej.
- 1.11 Zgodnie z projektem ustawy kredytobiorca może poddać wszelkie wątpliwości dotyczące wzajemnych rozliczeń oraz warunków restrukturyzacji kredytu weryfikacji, ustaleniom i ocenie sądu powszechnego. Projekt ustawy stanowi, że warunki restrukturyzacji wynikające z orzeczenia sądu nie mogą być gorsze niż podane w informacji przedstawionej przez kredytodawcę.
- 1.12 Dodatkowo, projekt ustawy przewiduje, iż restrukturyzacja kredytu uprawnia kredytobiorcę do złożenia wniosku o wykreślenie dotychczasowej hipoteki zabezpieczającej spłatę kredytu i jej zastąpienie przez nową hipotekę na tej samej nieruchomości w wysokości zadłużenia kredytobiorcy po restrukturyzacji powiększonego o 20%.
- 1.13 Projekt ustawy przewiduje zmianę przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 2007 roku Prawo bankowe poprzez wprowadzenie m.in. przepisu, zgodnie z którym kredytobiorcy będący konsumentami są uprawnieni do zwolnienia się w całości z długu wynikającego z kredytu zabezpieczonego hipoteką na nieruchomości poprzez przeniesienie własności nieruchomości na kredytodawcę, który jest zobowiązany do jej nabycia.
- 1.14 Projekt ustawy stanowi wreszcie, że tracą moc klauzule wykonalności nadane bankowym tytułom egzekucyjnym obejmujące wierzytelności powstałe z tytułu kredytów denominowanych lub indeksowanych do waluty obcej.
- 1.15 Projekt ustawy ma wejść w życie w terminie jednego miesiąca od dnia ogłoszenia.

2. Uwagi ogólne

- 2.1 EBC zauważa, iż przedmiotem jego uprzedniej opinii, wydanej na wniosek Sejmu RP, był już wcześniejszy projekt ustawy dotyczący restrukturyzacji kredytów hipotecznych w walucie obcej, który ostatecznie nie został przyjęty². EBC rozumie także, że inne projekty aktów prawnych

² Zob. opinię CON/2015/26. Wszystkie opinie EBC są dostępne na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu.

odnoszące się do przewalutowania kredytów w walucie obcej są obecnie przedmiotem dyskusji i wewnętrznych uzgodnień polskich władz. Niniejsza opinia odnosi się wyłącznie do projektu ustawy przedstawionego EBC w dniu 15 czerwca 2016 roku.

- 2.2 Przed globalnym kryzysem finansowym w kilku państwach członkowskich częste było zaciąganie kredytów w walucie obcej przez gospodarstwa domowe oraz przedsiębiorstwa niefinansowe³. Jak wskazywano w poprzednich opiniach EBC⁴, 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. Większość kredytów w walucie obcej udzielonych w Polsce stanowią kredyty mieszkaniowe denominowane w CHF. Według stanu z maja 2016 roku kredyty mieszkaniowe w walucie obcej stanowiły około 43% wszystkich niespłaconych kredytów mieszkaniowych oraz 26% wszystkich niespłaconych kredytów zaciągniętych przez gospodarstwa domowe⁵.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 *Retroaktywność*

- 3.1.1 Chociaż – jak wskazano we wcześniejszych opiniach EBC⁶ – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE⁷ nie ma zastosowania do umów kredytowych obowiązujących przed dniem 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. Dyrektywa ta pozwala państwom członkowskim na wprowadzenie dalszych regulacji dotyczących kredytów w walutach obcych, pod takim jednakże warunkiem, że takie regulacje nie będą miały skutku retroaktywnego.

- 3.1.2 Jak wskazano w poprzednich opiniach EBC⁸, wprowadzanie rozwiązań mających skutek retroaktywny może z zasady podważać pewność obrotu prawnego i może być niezgodne z zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań. Jednakże to po stronie polskich władz leży obowiązek oceny, czy retroaktywny charakter projektu ustawy pozostaje w zgodzie z obowiązującymi zasadami polskiego porządku prawnego, w tym z Konstytucją RP.

3.2 *Kryteria kwalifikowania do udziału w programie restrukturyzacji*

EBC zauważa, że projekt ustawy nie przewiduje jakichkolwiek kryteriów kwalifikowania do udziału w programie dla kredytobiorców wnioskujących o restrukturyzację kredytu poza wskazaniem, że kredytobiorcy muszą posiadać status konsumentów lub innych osób fizycznych. Jak wskazano we

³ 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).

⁴ Zob. pkt 2.2 opinii CON/2014/59, pkt 2.1 opinii CON/2015/26 oraz pkt 2.1 opinii CON/2015/32.

⁵ Zob. raport NBP w zakresie statystyki monetarnej i finansowej dostępny pod adresem http://www.nbp.pl/statystyka/pieniezna_i_bankowa/dwn/nalez_zobow_banki.zip.

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 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi i zmieniająca dyrektywy 2008/48/WE i 2013/36/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz.U. 60 z 28.2.2014, s. 34).

⁸ Zob. pkt 3.2.2 opinii CON/2015/32.

wcześniejszej opinii⁹, powoduje to powstanie wątpliwości co do celu projektowanej ustawy. W szczególności pożądane mogłoby być zastosowanie niektórych ukierunkowanych kryteriów kwalifikacji, takich jak np. powiązanie prawa do przewalutowania kredytu z rzeczywistą wysokością dochodów kredytobiorcy lub też zastosowanie wskaźnika pokrycia należności zabezpieczeniem (wskaźnik LtV).

3.3. *Skutki dla sektora bankowego, stabilności finansowej i polskiej gospodarki*

3.3.1. EBC podtrzymuje swoje uwagi dotyczące ryzyk związanych z kredytami w walucie obcej poczynione w poprzedniej opinii¹⁰. W szczególności w przypadku Polski ryzyka takie obecnie nie wydają się mieć charakteru systemowego i nie wydają się w sposób szczególny zagrażać stabilności finansowej.

3.3.2 EBC zauważa, że uchwalenie projektu ustawy potencjalnie pociągnąć za sobą może koszty finansowe dla sektora bankowego. Pomimo iż uzasadnienie projektu ustawy nie zawiera kompleksowej oceny skutków tej regulacji, EBC prezentuje pogląd, że przewalutowanie kredytów w walutach obcych po kursie waluty obowiązującym w dniu udzielenia kredytu, zgodnie z rozwiązaniem przewidzianym w projekcie ustawy, może mieć znaczący wpływ na stabilność finansową polskiego sektora bankowego, co może skutkować istotnymi stratami i zmniejszeniem buforów kapitałowych. Banki muszą wziąć pod uwagę bezpośrednie koszty przewalutowania, jak również koszty odnoszące się do zamknięcia pozycji walutowych wskutek rozwiązania istniejących transakcji zabezpieczających i refinansowania. Taka sytuacja obniżyłaby odporność sektora finansowego na negatywne zjawiska nagłe i może mieć dalszy niekorzystny wpływ na polską gospodarkę, w szczególności z uwagi na możliwość silnej deprecjacji złotówki¹¹.

3.3.3 Opiniowany projekt ustawy może mieć także dalsze negatywne skutki dla polskiej gospodarki, jeśli doprowadzi do pogorszenia nastrojów inwestorów zagranicznych spowodowanego postrzeganiem zwiększeniem braku pewności prawnej i ryzyka kraju.

3.3.4 Ponadto EBC zauważa, że proponowane ustalenie oprocentowania restrukturyzowanych kredytów, które ma składać się z bieżącej stopy referencyjnej NBP oraz ograniczonej marży, jest znacząco poniżej typowego oprocentowania długoterminowych zabezpieczonych kredytów niehipotecyjnych. Taka sytuacja może mieć dalsze negatywne efekty dla przyszłej rentowności banków.

3.3.5 Pomimo że przewalutowanie kredytów w walutach obcych powinno częściowo zmniejszyć niedopasowania walutowe w bilansach gospodarstw domowych, co może przynieść ulgę będącym w trudnej sytuacji kredytobiorcom kredytów w walutach obcych i przyczynić się do zmniejszenia ryzyka kredytowego banków w długim terminie, potencjalny ogólny negatywny wpływ projektu ustawy na stabilność finansową polskiego sektora bankowego i przyszłą zdolność do udzielania kredytów niektórym instytucji może być znaczący, a w konsekwencji wywoła ogólne negatywne skutki dla polskiej gospodarki.

⁹ Zob. pkt 3.3 opinii CON/2015/32.

¹⁰ Zob. pkt 3.3.1 oraz 3.3.2 opinii CON/2015/26.

¹¹ Ryzyka związane ze zbiorowym przewalutowaniem kredytów w walutach obcych po kursie obowiązującym w dniu udzielenia kredytu zostały omówione i przeanalizowane przez Narodowy Bank Polski w Raporcie o stabilności systemu finansowego z lipca 2015 roku dostępnym pod adresem <http://www.nbp.pl/systemfinansowy/rsf072015.pdf>, ramka 2 na s. 41.

- 3.3.6 W konsekwencji powyższego EBC sugeruje, aby władze polskie dogłębnie przeanalizowały, czy wprowadzanie rozwiązań mających skutki retroaktywne może mieć negatywny wpływ na sektor bankowy i polską gospodarkę w ogólności, w szczególności na bazę kapitałową i procesy wewnętrznej oceny adekwatności kapitałowej instytucji, które dotknięte zostaną tą regulacją, a w tym transgraniczne skutki dla skonsolidowanych zysków międzynarodowych grup bankowych, potencjalnie prowadzące do zwiększonych wymogów w zakresie odpisów z tytułu utraty wartości kredytów. W odniesieniu do potencjalnych negatywnych skutków takich rozwiązań EBC podtrzymuje opinię, że proces wprowadzania przepisów dotyczących rozliczania i przewalutowania kredytów w walutach obcych powinien zawsze w należyty sposób uwzględniać potrzebę uczciwego podziału obciążeń pomiędzy wszystkich interesariuszy, tym samym zmniejszając ryzyko nadużyć w przyszłości¹².
- 3.3.7 Z perspektywy nadzoru bankowego EBC ponownie zauważa¹³, że restrukturyzacja kredytów w walutach obcych w kształcie zaproponowanym w projekcie ustawy nie eliminuje wszystkich ryzyk dotyczących takich kredytów, w szczególności ryzyka stopy procentowej.
- 3.8 *Pozostałe uwagi*
- 3.8.1 EBC zauważa, że projekt ustawy zawiera przepisy, które są niejasne lub mogą być interpretowane bardzo szeroko, co grozi powstaniem stanu niepewności prawnej. Dla przykładu, trudnym jest ustalenie w jaki sposób oprocentowanie kredytu miałoby obejmować stopę bazową równą stopie referencyjnej NBP oraz marżę w wysokości ustalonej w umowie kredytowej (nie wyższej niż 4%) z jednoczesnym zastrzeżeniem, że wartość oprocentowania nie może przekroczyć 30% wysokości marży ustalonej w umowie kredytowej w całym okresie rozliczeniowym (przed i po restrukturyzacji). Ponadto niejasny jest przepis stanowiący, że kredytodawca zobowiązany jest do naprawienia „szkody” poniesionej przez kredytobiorcę. Nie jest jasne w jaki sposób rozumiana powinna być szkoda po stronie kredytobiorcy oraz jakiego rodzaju zobowiązania mogą powstać po stronie kredytodawcy w wyniku zastosowania tego przepisu.
- 3.8.2 EBC zauważa również, że projekt ustawy przewiduje, iż w przypadku gdy kredytobiorca poddaje wątpliwości dotyczące wzajemnych rozliczeń oraz warunków restrukturyzacji kredytu weryfikacji, ustaleniom i ocenie sądu powszechnego, to warunki restrukturyzacji wynikające z orzeczenia sądu nie mogą być gorsze niż podane w informacji przedstawionej przez kredytodawcę. W ocenie EBC wskazane byłoby ściślejsze doprecyzowanie celu tego przepisu.
- 3.8.3 I wreszcie EBC zauważa, że w ostatnim okresie w Polsce został wprowadzony tymczasowy program pomocowy, finansowany przez banki, mający na celu wsparcie kredytobiorców w trudnej sytuacji finansowej w wypełnianiu ich zobowiązań wynikających z kredytów w walucie obcej. Polskie władze winny rozważyć przeprowadzenie analizy wpływu tego programu na sytuację kredytobiorców przed wprowadzeniem innych rozwiązań dotyczących kredytów w walucie obcej.

12 Zob. pkt 3.4 opinii CON/2014/59 oraz pkt 3.3 opinii CON/2014/87.

13 Zob. pkt 3.2.3 opinii CON/2015/26.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 29 lipca 2016 r.

[podpis]

Prezes EBC

Mario DRAGHI