



EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

EUROSYSTEM

PL

ECB-PUBLIC

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 19 grudnia 2023 r.

w sprawie wakacji kredytowych

(CON/2023/46)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 28 listopada 2023 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom w zakresie dotyczącym wakacji kredytowych (zwanego dalej „pierwszym projektem ustawy”).

W dniu 1 grudnia 2023 r. do EBC wpłynął drugi wniosek Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej o wydanie opinii w sprawie drugiego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom, również w zakresie dotyczącym wakacji kredytowych (zwanego dalej „drugim projektem ustawy”¹ oraz, wraz z pierwszym projektem ustawy, zwanych dalej „projektami ustaw”).

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/WE² z uwagi na fakt, że projekty ustaw dotyczą zasad odnoszących się do instytucji finansowych w zakresie, w jakim wywierają one istotny wpływ na stabilność instytucji i rynków finansowych, a także zadań EBC dotyczących nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi zgodnie z art. 127 ust. 6 Traktatu. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

1. Założenia projektów ustaw

- 1.1 Ustawa o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom³ (zwana dalej „ustawą”) wprowadziła do polskiego prawa instytucję wakacji kredytowych, której celem jest zmniejszenie obciążeń kredytobiorców z tytułu niespłaconych kredytów hipotecznych, związanych z serią podwyżek stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego. Ustawa daje konsumentom posiadającym niespłacone kredyty hipoteczne w złotych prawo do zawieszenia spłaty kredytu hipotecznego w stosunku do jednej umowy kredytu zawartej

¹ EBC rozumie, że 5 grudnia 2023 r. drugi projekt ustawy został wycofany z parlamentu przez grupę posłów, którzy go złożyli. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej nie wycofał jednak wniosku o wydanie opinii przez EBC, w związku z czym niniejsza opinia obejmuje również drugi projekt ustawy.

² 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).

³ Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom (tekst jednolity: Dziennik Ustaw z 2023 r., poz. 414).

przed dniem 1 lipca 2022 r., na okres ośmiu miesięcy w 2022 r. i 2023 r., obejmujący cztery miesiące w 2022 r. i jeden miesiąc w każdym kwartale 2023 r. Jedynymi kryteriami kwalifikowalności określonymi w ustawie są wymogi, aby kredyt był udzielony w walucie polskiej oraz aby został udzielony w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych kredytobiorcy. Aby skorzystać z tego prawa, kredytobiorca składa do kredytodawcy wnioski o zawieszenie spłaty kredytu, przy czym kredytodawca nie może odmówić przyznania wnioskowanego zawieszenia. Okres kredytowania ulega przedłużeniu o okres zawieszenia spłaty kredytu. W okresie zawieszenia spłaty kredytu kredytobiorcy nie są zobowiązani do spłacania kwoty kapitału i odsetek, z wyjątkiem opłat ubezpieczeniowych powiązanych z ich odpowiednimi umowami. Prawo kredytobiorców do zawieszenia spłaty rat kredytu wygasa z dniem 31 grudnia 2023 r.

- 1.2 Projekty ustaw zmieniają ustawę poprzez umożliwienie korzystania z wakacji kredytowych również w 2024 r. Zgodnie z projektami ustaw kredytobiorcy będą mogli zawiesić spłatę kredytu na okres jednego miesiąca w każdym kwartale w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2024 r.
- 1.3 W pierwszym projekcie ustawy określono również kryteria kwalifikowalności ograniczające krąg kredytobiorców uprawnionych do ubiegania się o wakacje kredytowe, zgodnie z którymi prawo to przysługuje każdemu kredytobiorcy, którego całkowita kwota udzielonego kredytu nie przekraczała 400 000 zł. Zgodnie z uzasadnieniem dołączonym do pierwszego projektu ustawy kwotę tę ustalono na podstawie danych Komisji Nadzoru Finansowego jako odpowiadającą średniej kwocie kredytu hipotecznego udzielanego na zakup mieszkania, podlegającego zawieszeniu na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów.
- 1.4 Ponadto zgodnie z pierwszym projektem ustawy jeżeli całkowita kwota udzielonego kredytu przekraczała 400 000 zł, ale nie przekraczała 800 000 zł, prawo do zawieszenia spłaty kredytu przysługuje, jeżeli stosunek wydatków związanych z obsługą miesięcznej raty kapitałowej i odsetkowej kredytu do średniego miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego kredytobiorcy przekracza 50%. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu pierwszego projektu ustawy, rozwiązanie takie jest odwzorowaniem warunków umożliwiających kredytobiorcy skorzystanie z pomocy Funduszu Wsparcia Kredytobiorców, uregulowanego w ustawie o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej⁴, z tym zastrzeżeniem, że badany dochód będzie średnim dochodem z okresu trzech miesięcy poprzedzających złożenie wniosku, a nie dochodem z ostatniego miesiąca. W tym względzie pierwszy projekt ustawy wprowadza wymóg, aby kredytobiorca, ubiegając się o wakacje kredytowe, składał odpowiednie oświadczenie o dochodach gospodarstwa domowego oraz o liczbie członków gospodarstwa domowego przyczyniających się do spełnienia tego warunku.
- 1.5 W drugim projekcie ustawy również określono kryteria kwalifikowalności w celu ograniczenia kręgu kredytobiorców uprawnionych do ubiegania się o wakacje kredytowe, zgodnie z którymi prawo to przysługuje wszystkim kredytobiorcom, w przypadku których stosunek wydatków związanych z obsługą miesięcznej raty kapitałowej i odsetkowej kredytu do średniego miesięcznego dochodu

⁴ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej (tekst jednolity: Dziennik Ustaw z 2022 r., poz. 2452).

gospodarstwa domowego w ciągu ostatnich trzech miesięcy poprzedzających złożenie wniosku, przekracza 40 %.

2. Uwagi ogólne

- 2.1 W marcu 2023 r. EBC wydał w sprawie ustawy opinię z inicjatywy własnej⁵. Opinia ta koncentrowała się na wpływie ustawy na system bankowy i stabilność finansową w strefie euro i nie odnosiła się do jej wpływu na stabilność finansową, system bankowy czy gospodarkę Polski.
- 2.2 Ponieważ jednak niniejsza opinia jest wydawana w odpowiedzi na wniosek Marszałka Sejmu RP o wydanie opinii w sprawie projektów ustaw, nie ma ona podobnie ograniczonego zakresu.

3. Fundusz Wsparcia Kredytobiorców

- 3.1 W listopadzie 2017 r. EBC wydał opinię⁶ w sprawie wsparcia kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej oraz wsparcia dobrowolnej restrukturyzacji kredytów mieszkaniowych denominowanych lub indeksowanych do walut obcych⁷.
- 3.2 Ustawa o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej określa zasady udzielania i korzystania ze zwrotnej pomocy finansowej przez osoby fizyczne mające trudności finansowe z kredytem mieszkaniowym (zwanej dalej „pomocą finansową”). Pomoc finansowa udzielana jest za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego, ze środków specjalnego Funduszu Wsparcia Kredytobiorców, finansowanego przez instytucje kredytowe. Ustawa o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej obejmuje wszelkie kredyty mieszkaniowe zabezpieczone hipoteką, niezależnie od waluty, w jakiej zostały udzielone.
- 3.3 Zgodnie z ustawą o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej pomoc finansowa może zostać przyznana, jeżeli: 1) w dniu złożenia wniosku o pomoc finansową co najmniej jeden z kredytobiorców posiada status bezrobotnego, lub 2) wydatki kredytobiorcy przeznaczone na spłatę miesięcznych rat kapitałowych i odsetkowych kredytu mieszkaniowego przekraczają 50 % dochodu gospodarstwa domowego kredytobiorcy, lub 3) miesięczny dochód gospodarstwa domowego pomniejszony o wszelkie koszty miesięczne związane z kredytem mieszkaniowym jest niższy niż 1 552 zł w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego lub 1 200 zł na osobę w przypadku wieloosobowego gospodarstwa domowego (kwoty te podlegają korekcie co trzy lata)⁸.
- 3.4 Czas trwania pomocy finansowej wynosi 36 miesięcy, a maksymalna kwota pomocy finansowej wynosi 2 000 zł miesięcznie, do maksymalnej wysokości 72 000 zł w ciągu trzech lat. Zwrot otrzymanej pomocy finansowej rozpoczyna się najpóźniej w miesiącu następującym po miesiącu, w którym upłynęły 2 lata od wypłaty ostatniej raty pomocy. Zwrot jest dokonywany w 144 równych, nieoprocentowanych miesięcznych ratach. Jednak w przypadku gdy kredytobiorca dokona spłaty 100 rat bez opóźnienia, pozostałe 44 raty umarza się.

⁵ Zob. opinię CON/2023/8. Opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EUR-Lex.

⁶ Zob. opinię CON/2017/48.

⁷ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej (tekst jednolity: Dz. U. z 2022, poz. 2452).

⁸ Zob. art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej w związku z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 901).

- 3.5 EBC rozumie zatem, że od 2015 r. istnieje specjalny mechanizm wsparcia finansowego dla kredytobiorców mających tymczasowe problemy ze spłatą kredytów hipotecznych, jako że kredytobiorcy ci mogą korzystać z pomocy finansowej z Funduszu Wsparcia Kredytobiorców. Ponadto w 2022 r. zwiększono finansowanie tego mechanizmu wsparcia na mocy ustawy, która wprowadziła wakacje kredytowe.
- 3.6 EBC sugeruje, że przed wprowadzeniem nowych rozwiązań, które mogą budzić obawy dotyczące stabilności finansowej, wskazane może być uprzednie wykorzystanie już dostępnych instrumentów. W związku z tym, ze względu na istnienie mechanizmów przewidzianych w ustawie o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, których celem jest wsparcie kredytobiorców doświadczających tymczasowych trudności w spłacie zobowiązań wynikających z kredytów mieszkaniowych, EBC zachęca władze polskie do przeprowadzenia dogłębnej analizy w celu rozważenia aktywnego wykorzystania Funduszu Wsparcia Kredytobiorców. Może to być bardziej celowe niż wydłużenie wakacji kredytowych, które *de facto* ogranicza korzystanie z Funduszu Wsparcia Kredytobiorców⁹ i nakłada dodatkowe koszty na instytucje kredytowe, które już przekazały środki na finansowanie Funduszu Wsparcia Kredytobiorców.

4. Kryteria kwalifikowalności

- 4.1 Przyznawanie ulg takich jak wakacje kredytowe kredytobiorcom znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej może w pewnych okolicznościach wspierać stabilność finansową, na przykład umożliwiając takim kredytobiorcom przezwyciężenie tymczasowych niedoborów płynności, jednocześnie umożliwiając kredytodawcom utrzymywanie relacji z klientem i unikanie sprzedaży zabezpieczeń po zaniżonych cenach¹⁰.
- 4.2 W tym względzie w obu projektach ustaw określono szczegółowe kryteria kwalifikowalności w celu ograniczenia kręgu kredytobiorców uprawnionych do ubiegania się o wakacje kredytowe. Kryteria te odnoszą się do kwoty zaciągniętego kredytu hipotecznego (zgodnie z pierwszym projektem ustawy) lub stosunku obciążeń kredytobiorcy do średniego dochodu w ciągu trzech miesięcy poprzedzających złożenie wniosku o przyznanie wakacji kredytowych (stosunek ten wynosi 50 % w przypadku niektórych kredytobiorców zgodnie z pierwszym projektem ustawy i 40 % zgodnie z drugim projektem ustawy).
- 4.3 W pierwszym projekcie ustawy nie określono jednak żadnych szczególnych kryteriów kwalifikowania kredytów hipotecznych, których wartość nie przekracza 400 000 zł, umożliwiających ograniczenie kręgu kredytobiorców uprawnionych do ubiegania się o wakacje kredytowe, poza tym, że kredyt musi być udzielony w złotych i musi zaspokajać potrzeby mieszkaniowe kredytobiorcy. W przeszłości EBC wskazywał, że bardziej odpowiednie może być zastosowanie ukierunkowanych kryteriów kwalifikowalności, takich jak powiązanie prawa do restrukturyzacji kredytu z rzeczywistymi dochodami kredytobiorcy¹¹. Ponadto rządy dysponują lepszymi narzędziami wspierania gospodarki

⁹ Zob. również opinię Narodowego Banku Polskiego w sprawie pierwszego projektu ustawy, opublikowaną na stronie internetowej polskiego parlamentu pod adresem www.sejm.gov.pl.

¹⁰ Zob. pkt 3.2 opinii CON/2023/8.

¹¹ Zob. np. pkt 3.1 opinii CON/2015/26, pkt 3.3 opinii CON/2015/32, pkt 3.2 opinii CON/2016/39, pkt 3.1.1 opinii CON/2018/21, pkt 3.1.1 opinii CON/2019/27 oraz pkt 3.5 opinii CON/2021/36.

niż obowiązkowa restrukturyzacja kredytów w ramach systemu bankowego, takimi jak bezpośrednie wspieranie kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji (np. za pośrednictwem Funduszu Wsparcia Kredytobiorców) lub rekompensowanie bankom strat spowodowanych moratoriami w interesie publicznym.

5. Wpływ projektów ustaw na system bankowy i stabilność finansową

- 5.1 Powszechne wakacje kredytowe budzą obawy dotyczące stabilności finansowej. Z jednej strony, w przypadku kredytobiorców mających problemy ze zdolnością obsługi zadłużenia, wakacje kredytowe mogą opóźnić uznanie i rozwiązanie zagrożonego zadłużenia, co zwiększa jego koszty ekonomiczne. Z drugiej strony, jeżeli z wakacji kredytowych korzystają kredytobiorcy, którzy są w stanie dokonywać spłat, negatywne skutki finansowe nadmiernie zmniejszają rentowność banków i zwiększają niepewność. Wpływ zawieszenia spłat kredytów na rentowność banków jest dodatkowo spotęgowany przez system, w ramach którego okres spłaty jest przedłużany odpowiednio do liczby odroczonej rat. W tych okolicznościach wartość kredytu zmniejsza się z powodu braku spłaty rat w okresie zawieszenia spłaty.
- 5.2 Ograniczona rentowność banków oznacza z kolei ograniczoną zdolność do zatrzymania zysków, a tym samym do zwiększenia kapitału banku niezbędnego do pokrycia strat i zabezpieczenia udzielania kredytów w przyszłości. W połączeniu ze zwiększoną niepewnością ogranicza to ostatecznie dostęp potencjalnych kredytobiorców do kredytów, w tym kredytów hipotecznych, i w związku z tym może prowadzić do niekorzystnego sprzężenia zwrotnego między sektorem bankowym a gospodarką realną. Ponadto duże straty wynikające z wakacji kredytowych mogą zagrażać wypłacalności banków¹², zwłaszcza jeżeli portfel kredytów objętych wakacjami kredytowymi stanowi znaczną część ich aktywów lub gdy ich rentowność jest już niska.
- 5.3 W takich okolicznościach niepewność wynikająca z wpływu projektów ustaw na instytucje kredytowe może potencjalnie obniżać wycenę przedsiębiorstwa. Następnie może to zwiększyć trudności z przyciągnięciem inwestorów do potencjalnego pozyskania kapitału własnego lub emisji obligacji w celu spełnienia wymogów kapitałowych i wymogów minimalnych w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych. Gdyby banki wiedziały z wyprzedzeniem, że taka zmiana przepisów mająca wpływ na ich umowy z kredytobiorcami zostanie dokonana, mogłyby (i najprawdopodobniej tak by uczyniły) chronić się poprzez wprowadzenie wyższego oprocentowania kredytów hipotecznych lub, w skrajnych przypadkach, poprzez zaprzestanie udzielania kredytów. Oznacza to, że na mocy projektów ustaw kredytobiorcy hipoteczni mogą nie tylko zawieszać spłatę kredytów, ale również otrzymywać transfery finansowe od swoich kredytodawców¹³.
- 5.4 Ponadto EBC wskazał w kilku opiniach, że zdolność instytucji finansowych do skutecznego zarządzania ryzykiem kredytowym zależy od wiarygodnych, przewidywalnych i stabilnych ram prawnych, które odpowiednio równoważą interesy wierzycieli i dłużników¹⁴. Powszechne wakacje kredytowe, które nie uwzględniają rzeczywistej sytuacji finansowej dłużników, mogą przyczynić się

¹² Zob. pkt 3.3 opinii CON/2023/8.

¹³ Zob. pkt 3.3 opinii CON/2023/8.

¹⁴ Zob. pkt 2.4 opinii CON/2010/8, pkt 2.4 opinii CON/2012/40, pkt 2.1.1 i 2.2.3 opinii CON/2018/13 oraz pkt 2.3 i 3.1.4 opinii CON/2019/9.

do zwiększenia pokusy nadużyć wśród dłużników, mogą oni bowiem zakładać, że wakacje kredytowe będą przedłużane, i odpowiednio korygować swoje zachowanie.

- 5.5 Władze polskie zachęca się zatem do rozważenia bardziej ukierunkowanych kryteriów kwalifikowalności w odniesieniu do stosowania wakacji kredytowych w przyszłości w celu ograniczenia niepewności i zagrożeń dla stabilności finansowej, w szczególności w ramach pierwszego projektu ustawy. Ponadto, jak wskazano powyżej, EBC sugeruje, że przed wprowadzeniem nowych rozwiązań wskazane może być skorzystanie w pierwszej kolejności z dostępnych już instrumentów, takich jak Fundusz Wsparcia Kredytobiorców.
- 5.6 Kilka banków strefy euro o znaczeniu systemowym posiada znaczne ekspozycje z tytułu kredytów hipotecznych w Polsce. W związku z tym wydłużone wakacje kredytowe przewidziane w projektach ustaw mogą mieć negatywne skutki dla stabilności finansowej zarówno w strefie euro, jak i w Polsce¹⁵.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EUR-Lex.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 19 grudnia 2023 r.

[podpis]

Prezes EBC

Christine LAGARDE

¹⁵ Zob. pkt 3.11 opinii CON/2023/8.