



EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

EUROSYSTEM

PL

ECB-PUBLIC

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 24 marca 2017 r.

w sprawie kredytów powiązanych z walutami obcymi

(CON/2017/9)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 8 lutego 2017 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Sejmu o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny mającego na celu rozwiązanie kwestii dotyczących kredytów powiązanych z walutami obcymi (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/WE¹ z uwagi na fakt, 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. 17.5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

1. Założenia projektu ustawy

- 1.1 Zgodnie z polskim Kodeksem cywilnym postanowienia umowy zawieranej z konsumentem nieuzgodnione indywidualnie nie wiążą go, jeżeli kształtują jego prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszając jego interesy (niedozwolone postanowienia umowne)². Nie dotyczy to postanowień określających główne świadczenia stron, w tym cenę lub wynagrodzenie, jeżeli zostały sformułowane w sposób jednoznaczny. W dalszej części Kodeks cywilny stanowi, że w razie wątpliwości określone postanowienia umowne uważa się za niedozwolone. Celem projektu ustawy jest uzupełnienie listy niedozwolonych postanowień umownych postanowieniami, które: 1) określają w walucie obcej kredyt lub pożyczkę, które zostały wypłacone w walucie polskiej; oraz 2) indeksują lub waloryzują kursem waluty obcej kredyt lub pożyczkę określoną i wypłaconą w walucie polskiej.
- 1.2 Zmiany proponowane w projekcie ustawy mają być także stosowane z mocą wsteczną. Zgodnie jednak z uzasadnieniem projektu ustawy nie ma on wpływu na treść stosunków prawnych pomiędzy bankami a kredytobiorcami, ponieważ nowe postanowienia umowne, które proponuje się włączyć do listy, o której mowa powyżej, od początku były nieważne. Ponadto projekt ustawy ma na celu przyspieszenie rozwiązywania sporów sądowych pomiędzy bankami a kredytobiorcami dotyczących kredytów powiązanych z walutami obcymi.

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 Zob. art. 3851 Kodeksu cywilnego.

2. Uwagi ogólne

- 2.1 Przed globalnym kryzysem finansowym zaciąganie kredytów w walucie obcej było popularne w kilku państwach członkowskich wśród gospodarstw domowych oraz przedsiębiorstw niefinansowych³. Jak wskazywano w poprzednich opiniach EBC⁴, oprocentowanie kredytów walutowych, 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 to kredyty mieszkaniowe denominowane we frankach szwajcarskich oraz że w styczniu 2017 r. walutowe kredyty mieszkaniowe stanowiły około 40% wszystkich niespłaconych kredytów mieszkaniowych oraz 24% wszystkich niespłaconych kredytów zaciągniętych przez gospodarstwa domowe⁵.
- 2.2 Przedmiotem wcześniejszych opinii EBC, wydanych na wniosek Sejmu, były trzy projekty ustaw, które ostatecznie nie zostały przyjęte, dotyczące restrukturyzacji kredytów walutowych⁶.
- 2.3 EBC zauważa, że w projekcie ustawy znajdują się zarówno elementy o charakterze prospektywnym, jak i retroaktywnym, które rodzą różne problemy. EBC odniesie się więc do elementów prospektywnych i do elementów retroaktywnych odrębnie.

3. Prospektywne elementy projektu ustawy

- 3.1 EBC wielokrotnie zwracał uwagę na ryzyko związane z kredytami walutowymi⁷ i odwoływał się do analizy takiego ryzyka przeprowadzonej przez Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) oraz do zaleceń ERRS dotyczących odniesienia się do tego niego zawartych w zaleceniu ERRS/2011/1⁸. EBC zauważa także, że Komisja Nadzoru Finansowego wzięła pod uwagę zalecenia ERRS i wydała Rekomendację S⁹, zgodnie z którą zaleca się, aby w przyszłości banki udzielały klientom detalicznym kredytów zabezpieczonych hipotecznie w walucie, w jakiej uzyskują dochód.
- 3.2 W tym kontekście, w celu ograniczenia liczby kredytów udzielanych w walutach obcych oraz zgodnie z sugestiami EBC wyrażonymi wcześniej¹⁰, decydując o zaleceniu, zaleca się tworzenie podmiotom gospodarczym warunków umożliwiających podejmowanie ostrożnych i świadomych decyzji. Wymaga to prowadzenia zdecydowanej i stabilnej polityki

3 Więcej informacji o udzielaniu kredytów w walutach obcych na terenie UE dostępnych jest w załączniku do zalecenia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 21 września 2011 r. dotyczącego kredytów w walutach obcych (ERRS/2011/1) (Dz.U. C 342 z 22.11.2011, s. 1).

4 Zob. np. punkt 2.1 opinii CON/2016/50. Wszystkie opinie EBC są dostępne na stronie internetowej EBC pod adresem: www.ecb.europa.eu.

5 Zob. raport Narodowego Banku Polskiego dotyczący statystyki monetarnej i finansowej dostępny pod adresem: www.nbp.pl.

6 Opinie CON/2015/26, CON/2016/39 i CON/2016/50.

7 Zob. Przegląd stabilności finansowej EBC, czerwiec 2010 r., oraz np. opinię CON/2014/76.

8 Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 21 września 2011 r. dotyczące kredytów w walutach obcych (ERRS/2011/1) (Dz.U. C 342 z 22.11.2011, s. 1).

9 Rekomendacja S dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie, ostatnio zmieniona w czerwcu 2013 r. Dostępna na stronie internetowej Komisji Nadzoru Finansowego pod adresem: www.knf.gov.pl.

10 Zob. pkt 3.1.2 opinii CON/2010/62.

makro gospodarczej oraz działań zwiększających poziom wiedzy finansowej, a także odpowiednich regulacji i nadzoru finansowego. W razie gdyby takie działania okazały się niewystarczające, rozważone mogą być dodatkowe kroki mające na celu zapobieżenie nadmiernemu wzrostowi zadłużenia w walutach obcych.

- 3.3 EBC, na co także wskazano w przeszłości¹¹, zasadniczo z zadowoleniem przyjmuje zatem środki propagujące odpowiedzialne udzielanie kredytów przez banki, wprowadzające dyscyplinę rynkową oraz zwiększające przejrzystość działań banków w celu zapewnienia wyższego poziomu ochrony konsumentów, zwłaszcza w obszarze kredytów związanych z nieruchomością mieszkalną. Takie środki, które zostały w przeszłości przyjęte z zadowoleniem lub zasugerowane przez EBC, obejmują ograniczenia dotyczące akceptowalnego wskaźnika wysokości kredytu do wartości zabezpieczenia oraz wskaźnika zadłużenia do dochodu, w przypadku gdy waluta kredytu oraz waluta, w której osiągnany jest dochód, różnią się, wymóg objaśnienia kredytobiorcy potencjalnego ryzyka, w przypadku gdy kredyt jest denominowany w walucie obcej, a także zachęty dla banków do udzielania konsumentom kredytów w walucie krajowej na te same cele, co kredyty walutowe¹². Mówiąc ogólniej, a także jak wcześniej zauważył EBC, zachodzi potrzeba ustanowienia rygorystycznych i ostrożnych regulacji w odniesieniu do udzielania kredytów niezabezpieczonym kredytobiorcom krajowym w walutach obcych. Ponadto banki powinny zawsze utrzymywać odpowiedni kapitał odzwierciedlający szczególne ryzyko związane z udzielaniem kredytów walutowych, w szczególności w związku z transformacją ryzyka walutowego w ryzyko kredytowe¹³.
- 3.4 Wreszcie, jak zauważył EBC w poprzednich opiniach¹⁴, w przypadku gdy projekt ustawy ma skutki transgraniczne oznaczające, że skutecznie zapobiegłby on udzielaniu kredytów w walutach obcych, może to rodzić wątpliwości co do jego zgodności z art. 63 Traktatu dotyczącym swobodnego przepływu kapitału i płatności¹⁵. W tym kontekście EBC zauważył także, że, zgodnie z art. 65 ust. 1 lit. b Traktatu, zasada swobodnego przepływu kapitału i płatności nie narusza m.in. „środków uzasadnionych powodami związanymi z porządkiem publicznym lub bezpieczeństwem publicznym”. Jednakże, jak w przypadku wyjątków opartych o zasadę dobra ogólnego, wyłączenie, o którym mowa w art. 65 ust. 1 lit. b Traktatu, jest wąsko interpretowane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, przy wskazaniu, że każdy taki środek musiałby spełniać kryterium proporcjonalności. Zgodnie z tym kryterium ograniczenia są uzasadnione tylko wówczas, gdyby mniej restrykcyjne środki nie były wystarczające dla osiągnięcia pożądanego rezultatu. EBC zauważa, że ocena tego, czy środki mające zgodnie z projektem ustawy wpływ na instytucje finansowe stanowią naruszenie zasady swobodnego przepływu kapitału i płatności, swobody przedsiębiorczości lub innych zasad unijnych, należy do instytucji Unii zapewniających stosowanie i przestrzeganie Traktatów.

11 Zob. pkt 3.1 opinii CON/2011/87.

12 Zob. np. punkt 3.2.2 opinii CON/2011/74.

13 Zob. pkt 3.1.3 opinii CON/2010/62.

14 Zob. np. punkt 3.2 opinii CON/2011/87.

15 Zob. wyrok w sprawie *Westdeutsche Landesbank Girozentrale v. Friedrich Stefan i Republik Österreich*, C-464/98, ECLI:EU:C:2001:9.

4. Retroaktywne elementy projektu ustawy

Prawne aspekty retroaktywności

- 4.1 Jak uprzednio wskazał EBC¹⁶, wprowadzanie rozwiązań mających skutek retroaktywny podważa pewność obrotu prawnego i jest niezgodne z zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań.
- 4.2 Ponadto, chociaż dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE¹⁷ nie ma zastosowania do umów kredytowych obowiązujących przed dniem 21 marca 2016 r., jak zostało w przeszłości wskazane przez EBC¹⁸, skutek retroaktywny projektu ustawy wydaje się być niezgodny z ogólnym celem i zasadą wynikającymi z art. 23 ust. 5 dyrektywy 2014/17/UE. Postanowienie to pozwala państwom członkowskim na wprowadzenie dalszych regulacji dotyczących kredytów walutowych, jednak pod warunkiem, że takie regulacje nie będą miały skutku retroaktywnego. W tym sensie postanowienie to odzwierciedla jedną z kluczowych ogólnych zasad prawa UE, tj. zasadę pewności prawa¹⁹, z której wynika także zasada, zgodnie z którą działanie prawa wstecz musi być ograniczone²⁰.
- 4.3 To po stronie polskich władz leży obowiązek oceny, czy retroaktywny charakter projektu ustawy pozostaje w zgodzie z polskimi zasadami prawnymi i konstytucyjnymi.

Skutki dla sektora bankowego, stabilności finansowej i polskiej gospodarki

- 4.4 Jak wskazano we wcześniejszych opiniach EBC²¹, w przypadku Polski ryzyka związane z kredytami walutowymi obecnie nie wydają się mieć charakteru systemowego i nie wydają się w sposób szczególny zagrażać stabilności finansowej. EBC zauważa, że zostało to także stwierdzone w podjętej niedawno uchwale Komitetu Stabilności Finansowej w sprawie rekomendacji dotyczącej restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych²².
- 4.5 EBC zauważa, że uchwalenie projektowanej ustawy może pociągnąć za sobą znaczne koszty finansowe dla sektora bankowego. Podczas gdy w uzasadnieniu projektu ustawy nie zawarto żadnych szacunków, EBC zauważa, że Narodowy Bank Polski w opinii dotyczącej projektu ustawy²³ ocenia, że potencjalny koszt związany z wejściem projektu ustawy w życie byłby wyższy niż szacowane koszty związane z wprowadzeniem w życie propozycji przedstawionej przez Kancelarię Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 stycznia 2016 r., jak również innego projektu ustawy o kredytach walutowych, w sprawie którego EBC wydał opinię²⁴.

¹⁶ Zob. np. pkt 3.2 opinii CON/2016/50.

¹⁷ 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. L 60 z 28.2.2014, s. 34).

¹⁸ Zob. np. punkt 3.1 opinii CON/2016/50.

¹⁹ Zob. np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-345/06 Heinrich [2009], Zb. Orz. s. I-1659.

²⁰ Zob. np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie 84/78 Tomadini [1979] Rec. s. 1801.

²¹ Zob. np. opinię CON/2016/50.

²² Zob. uchwałę Komitetu Stabilności Finansowej Nr 14/2017 z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie rekomendacji dotyczącej restrukturyzacji portfela kredytów mieszkaniowych w walutach obcych dostępną pod adresem: www.nbp.pl.

²³ Dostępna na stronie internetowej Sejmu pod adresem: <http://orka.sejm.gov.pl>.

²⁴ Opinia CON/2016/39.

- 4.6 Jak EBC zauważył w przeszłości²⁵, wprowadzanie środków o charakterze retroaktywnym może mieć także negatywne skutki dla polskiej gospodarki, jeśli doprowadzi do pogorszenia nastrojów inwestorów zagranicznych spowodowanego postrzeganiem zwiększeniem braku pewności prawnej i ryzyka kraju.
- 4.7 W związku z powyższym EBC zachęca polskie władze do przeprowadzenia dogłębnej analizy w celu lepszego oszacowania wpływu projektu ustawy na stabilność finansową, w szczególności oszacowania, czy wprowadzenie planowanych rozwiązań działających z mocą wsteczną może mieć negatywny wpływ na poszczególne banki, sektor bankowy jako całość oraz polską gospodarkę w ogólności. W szczególności powinno się w należyty sposób uwzględnić adekwatność kapitałową instytucji, na które wpływ będzie miała proponowana regulacja, oraz skutki transgraniczne dla skonsolidowanych zysków międzynarodowych grup bankowych.
- 4.8 W odniesieniu do potencjalnych negatywnych skutków proponowanych rozwiązań EBC podtrzymuje opinię, że powinno się w należyty sposób uwzględniać także potrzebę uczciwego podziału obciążeń pomiędzy wszystkie podmioty zainteresowane, tym samym zmniejszając ryzyko nadużyć w przyszłości. EBC oczekuje także, że projekt ustawy będzie zrównoważony w odniesieniu do jego wpływu na banki krajowe oraz banki znajdujące się w posiadaniu kapitału zagranicznego.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 24 marca 2017 r.

[podpisano]

Mario DRAGHI

Prezes EBC

²⁵ Zob. pkt 3.4.1 opinii CON/2015/26, pkt 3.3.3 opinii CON/2016/39 oraz pkt 3.5 opinii CON/2016/50.