



EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

EUROSYSTEM

PL

ECB-PUBLIC

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 9 sierpnia 2019 r.

w sprawie ograniczeń dotyczących zbywania wierzytelności hipotecznych
(CON/2019/29)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 10 lipca 2019 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Sejmu o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe (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 ustawą – Prawo bankowe² do ustanowienia hipoteki na rzecz banku wymagane jest złożenie przez właściciela nieruchomości (zwanego dalej „właścicielem nieruchomości”) pisemnego oświadczenia potwierdzającego ustanowienie takiej hipoteki. Oświadczenie takie jest konieczne w celu dokonania wpisu hipoteki do księgi wieczystej nieruchomości.
- 1.2 Zgodnie z projektem ustawy wymóg złożenia takiego pisemnego oświadczenia stosuje się odpowiednio w przypadku przeniesienia hipoteki w związku ze zbyciem wierzytelności bankowej.

2. Uwagi ogólne

- 2.1 EBC rozumie, że zmianę wprowadzoną na mocy projektu ustawy należy interpretować w ten sposób, że pisemne oświadczenie właściciela nieruchomości jest wymagane w celu przeniesienia jakiegokolwiek wierzytelności bankowej zabezpieczonej hipoteką ustanowioną na rzecz banku, bez rozróżnienia na cel i sposoby przeniesienia. Obejmowałoby to między innymi przypadki przeniesienia wierzytelności bankowych w celu utworzenia papierów wartościowych zabezpieczonych aktywami w postaci puli wierzytelności kredytowych lub przypadki przeniesienia wierzytelności bankowych na rzecz wyspecjalizowanych instytucji w celu emisji listów zastawnych.

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 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2018 r., poz. 2187, z późn. zm.).

- 2.2 W rezultacie dokonywanie tego rodzaju transferów aktywów, konieczne dla wykorzystania wspomnianych instrumentów i technik finansowych, stałoby się znacznie trudniejsze dla polskich instytucji kredytowych, przy czym wszystkie te instrumenty i techniki mają istotne znaczenie dla finansowania, a tym samym dla funkcjonowania, polskiego sektora bankowego.
- 2.3 EBC rozumie również, że zastosowanie przepisów projektu ustawy jest ograniczone do sektora bankowego. Oznacza to, że jedynie przypadki przeniesienia wierzytelności zabezpieczonych hipoteką ustanowioną na rzecz instytucji kredytowej wymagałyby pisemnego oświadczenia właściciela nieruchomości. Stawia to polskie instytucje kredytowe w niekorzystnej sytuacji w porównaniu z innymi uczestnikami rynku, którzy mogliby nabywać lub zbywać wierzytelności hipoteczne bez konieczności uzyskania zgody właściciela nieruchomości na taką transakcję.
- 2.4 Ponadto w rozumieniu EBC projekt ustawy ma zastosowanie nie tylko do przenoszenia nowych hipotek, czyli takich, które powstały po wejściu w życie projektu ustawy, ale również hipotek istniejących, czyli hipotek ustanowionych przed uchwaleniem projektu ustawy. W związku z tym projekt ustawy może budzić wątpliwości co do pewności prawnej w odniesieniu do ważności takich transferów.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 *Wpływ na rynki sekurytyzacji i listów zastawnych*

- 3.1.1 EBC jest w sposób szczególny zainteresowany trwałym ożywieniem europejskiego rynku sekurytyzacji. Sekurytyzacja jest formą finansowania opartą na aktywach o zdolności zarówno do kierowania przepływów kredytowych do gospodarki realnej, jak i do przenoszenia ryzyka³. Dobra kondycja europejskiego rynku sekurytyzacji jest ważna dla zapewnienia właściwego funkcjonowania rynków kapitałowych w Unii. W szczególności jeżeli zdolność instytucji kredytowych do udzielania kredytów gospodarce realnej jest ograniczona, sekurytyzacja może stanowić nowe źródło finansowania i uwolnić kapitał na cele kredytowania⁴.
- 3.1.2 Na poziomie Unii EBC popiera projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie emisji obligacji zabezpieczonych i nadzoru publicznego nad obligacjami zabezpieczonymi⁵, który ma na celu ułatwienie utworzenia rozwiniętego, zharmonizowanego rynku listów zastawnych w Unii cechującego się wysoką jakością i przejrzystością, mającego istotne znaczenie dla wspierania dalszej integracji unijnych rynków finansowych i pogłębiania unii rynków kapitałowych⁶. Na poziomie krajowym, w przypadku Polski, EBC przyjął z zadowoleniem regulacje prawne uchwalone w przeszłości w celu wspierania rozwoju polskiego rynku listów zastawnych⁷.

³ Zob. pkt 1.1 opinii CON/2016/11. Opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EBC pod adresem www.ecb.europa.eu.

⁴ Zob. pkt 3.1.1 opinii CON/2018/16 i pkt 2.3.1 opinii CON/2018/31.

⁵ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie emisji obligacji zabezpieczonych i nadzoru publicznego nad obligacjami zabezpieczonymi oraz zmieniającej dyrektywę 2009/65/WE i dyrektywę 2014/59/UE (COM(2018) 94 final).

⁶ Zob. pierwszy akapit w części „Uwagi ogólne” opinii CON/2018/37.

⁷ Zob. pkt 2.1 opinii CON/2015/11.

3.1.3 W tym kontekście w projekcie ustawy należy starannie zrównoważyć korzyści płynące z dobrze funkcjonujących rynków sekurytyzacji i listów zastawnych oraz dążenie do ochrony dłużników. W tym względzie EBC zauważa, że projektowi ustawy nie towarzyszy szczegółowa ocena jego skutków. Jedynie dokonanie takiej uprzedniej oceny może pozwolić zarówno na ustalenie, czy projekt ustawy umożliwi realizację towarzyszących mu założeń, jak i na ograniczenie jego negatywnych następstw. W sytuacji braku oceny skutków projektu ustawy trudno jest jednak ustalić, czy cele w nim określone zostaną osiągnięte⁸.

3.1.4 EBC obawia się, że projekt ustawy, utrudniając instytucjom kredytowym sekurytyzację lub emisję listów zastawnych, wywarłby niekorzystny wpływ na sytuację finansową polskich instytucji kredytowych oraz ich zdolność do właściwego zarządzania bilansem. W szczególności projekt ustawy miałby wpływ na struktury sekurytyzacji spełniającej warunek prawdziwej sprzedaży („*true sale*”) w polskich instytucjach kredytowych.

3.2 *Zgodność z polskimi zasadami konstytucyjnymi i innymi zasadami prawa*

Do władz polskich należy ocena, czy projekt ustawy, w tym jego potencjalnie retroaktywny charakter, jest zgodny z polskimi zasadami konstytucyjnymi i innymi zasadami prawa, w szczególności dotyczącymi prawa własności. Ze swojej strony EBC zauważa, że wprowadzenie rozwiązań mających skutek retroaktywny podważałoby pewność prawa i nie byłoby zgodne z zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań⁹.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EBC.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 9 sierpnia 2019 r.

[podpis]

Mario DRAGHI

Prezes EBC

⁸ Zob. pkt 2.4 opinii CON/2019/14, pkt 2.4.4 opinii CON/2018/31, pkt 2.2.2 opinii CON/2018/13, pkt 2.3 opinii CON/2012/40, pkt 2.3 opinii CON/2012/70 i pkt 2.2 opinii CON/2010/34.

⁹ Zob. pkt 3.8 opinii CON/2019/14, pkt 4.3 opinii CON/2017/9 i pkt 3.2 opinii CON/2016/50.