



EUROPEJSKI BANK CENTRALNY
EUROSYSTEM

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS - KP. 020. 90.10.24
Data wpływu 09. 04. 2024

PL

ECB-PUBLIC

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 8 kwietnia 2024 r.

w sprawie wsparcia kredytobiorców i wakacji kredytowych

(CON/2024/10)

Do druku nr 248

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 18 marca 2024 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o zmianie 1) ustawy o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej – w zakresie dotyczącym Funduszu Wsparcia Kredytobiorców¹, oraz 2) ustawy o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom – w zakresie dotyczącym wakacji kredytowych² (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/WE³ 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, 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 projektu ustawy

1.1 *Ustawa o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej*

1.1.1 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 (zwaną dalej „pomocą finansową”). Pomoc finansowa udzielana jest za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK), 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. Finansowanie Funduszu Wsparcia Kredytobiorców zostało zwiększone w 2022 r. ustawą o

1 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).

2 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).

3 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).

finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom (zwaną dalej „ustawą w sprawie wakacji kredytowych”).

- 1.1.2 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) stosunek wydatków kredytobiorcy przeznaczona na spłatę miesięcznych rat kapitałowych i odsetkowych kredytu mieszkaniowego przekracza 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)⁴.
- 1.1.3 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.
- 1.1.4 W projekcie ustawy proponuje się liberalizację przyznawania i warunków korzystania z pomocy finansowej. W szczególności w odniesieniu do kryteriów przyznawania pomocy w projekcie ustawy proponuje się: (1) obniżenie kryterium wydatków kredytobiorcy przeznaczonych na spłatę miesięcznych rat kapitałowych i odsetkowych kredytu mieszkaniowego z 50 % do 40 % dochodu gospodarstwa domowego kredytobiorcy; oraz (2) podwyższenie kwoty wynikającej z pomniejszenia miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego o wszelkie koszty miesięczne związane z kredytem mieszkaniowym z 1552 zł do 1940 zł w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego oraz z 1200 zł do 1500 zł na osobę w przypadku wieloosobowego gospodarstwa domowego.
- 1.1.5 Ponadto w projekcie ustawy proponuje się: (1) przedłużenie maksymalnego okresu udzielania pomocy z 36 do 40 miesięcy; (2) zwiększenie maksymalnej miesięcznej kwoty pomocy z 2 000 zł do 3 000 zł i w konsekwencji zwiększenie maksymalnej kwoty pomocy w całym okresie jej trwania z 72 000 zł do 120 000 zł; oraz (3) zwiększenie liczby miesięcznych rat z 144 do 200, w związku z czym jeżeli kredytobiorca, bez opóźnienia w spłacie, dokona spłaty 134 rat (w porównaniu do 100 rat w aktualnie obowiązującej wersji ustawy), pozostałe 66 rat (w porównaniu do 44 obecnie) umarza się.

1.2 Ustawa w sprawie wakacji kredytowych

- 1.2.1 Ustawa o wakacjach kredytowych wprowadziła do polskiego prawa pojęcie wakacji kredytowych w celu zmniejszenia obciążeń kredytobiorców posiadających niespłacone kredyty hipoteczne, wynikających z szeregu podwyżek stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego. Ustawa w sprawie wakacji kredytowych daje konsumentom posiadającym niespłacone kredyty hipoteczne w

⁴ 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).

złoty prawo do zawieszenia spłaty kredytu hipotecznego w stosunku do jednej umowy kredytu zawartej 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. Jedyne kryteria kwalifikowalności określone w ustawie w sprawie wakacji kredytowych jest to, że kredyt musi być udzielony w walucie polskiej, w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych kredytobiorcy.

1.2.2 W projekcie ustawy proponuje się umożliwienie korzystania z wakacji kredytowych również w 2024 r. Zgodnie z projektem ustawy kredytobiorcy mogą zawiesić spłatę kredytu na dwa miesiące w okresie od 1 maja do 30 czerwca 2024 r. oraz na jeden miesiąc w każdym kwartale w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2024 r.

1.2.3 Projekt ustawy określa również kryteria kwalifikowalności ograniczające zakres kredytobiorców uprawnionych do ubiegania się o wakacje kredytowe, zgodnie z którymi prawo to przysługuje każdemu kredytobiorcy, dla którego całkowita kwota udzielonego kredytu nie przekracza 1 200 000 zł. Zgodnie z uzasadnieniem ustanowienie tego progu na poziomie trzykrotności średniej wartości kredytu uniemożliwi skorzystanie z wakacji kredytowych osobom, które nie potrzebują takiego wsparcia, a z drugiej strony uwzględni ceny nieruchomości mieszkalnych w dużych miastach.

1.2.4 Ponadto zgodnie z projektem ustawy zawieszenie spłaty kredytu będzie możliwe wyłącznie w przypadku kredytobiorców (1) dla których stosunek wydatków kredytobiorcy związanych z obsługą miesięcznej raty kapitałowej i odsetkowej kredytu mieszkaniowego do miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego kredytobiorcy za okres ostatnich trzech miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku o przyznanie wakacji kredytowych, przekracza 30%, lub (2) którzy na dzień złożenia wniosku o przyznanie wakacji kredytowych mają na utrzymaniu co najmniej troje dzieci.

1.3 *Zawieszenie spłaty kredytów udzielonych na podstawie ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa*

1.3.1 W projekcie ustawy proponuje się rozszerzenie prawa inwestorów społecznych form budownictwa mieszkaniowego do ubiegania się o zawieszenie spłaty kredytów preferencyjnych udzielonych przez BGK zgodnie z przepisami ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa⁵. W szczególności inwestorzy mogą zawiesić spłatę kredytu na dwa miesiące w każdym z okresów od dnia 1 maja do dnia 30 czerwca 2024 r. oraz od dnia 1 lipca do dnia 31 grudnia 2024 r. Jednocześnie w projekcie ustawy proponuje się, aby zawieszenie spłaty kredytu było powiązane z ograniczeniem stawek, które inwestorzy mogą pobierać od najemców mieszkających w mieszkaniach wybudowanych z wykorzystaniem kredytów preferencyjnych. W szczególności takie stawki nie mogą przekraczać stawek obowiązujących w dniu 31 grudnia 2023 r. w okresie zawieszenia spłaty kredytu.

5 Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (tekst jednolity: Dziennik Ustaw z 2023 r., poz. 790).

2. Uwaga ogólna

W marcu 2023 r. EBC przyjął opinię z inicjatywy własnej w sprawie ustawy o wakacjach kredytowych⁶, a w grudniu 2023 r. EBC przyjął opinię w sprawie dwóch projektów ustaw zmieniających ustawę o wakacjach kredytowych⁷.

3. Fundusz Wsparcia Kredytobiorców

- 3.1 W poprzednich opiniach EBC zachęcał władze polskie do przeprowadzenia dogłębnej analizy w celu rozważenia aktywnego wykorzystania Funduszu Wsparcia Kredytobiorców przed wprowadzeniem rozwiązań związanych z wakacjami kredytowymi⁸.
- 3.2 W tym względzie EBC z zadowoleniem przyjmuje cel projektu ustawy, jakim jest umożliwienie szerszego wykorzystania Funduszu Wsparcia Kredytobiorców. EBC przestrzega jednak przed zbyt szerokim zdefiniowaniem kryteriów dotyczących dostępu do Funduszu Wsparcia Kredytobiorców. W szczególności proponowana skala złagodzenia kryteriów dostępu doprowadziłaby do sytuacji, w której nowe kredyty udzielone zgodnie z zaleceniami ostrożnościowymi dotyczącymi oceny zdolności kredytowej⁹ natychmiast kwalifikowałyby się do wsparcia z Funduszu Wsparcia Kredytobiorców. To z kolei może zniechęcać banki do udzielania takich kredytów, prowadząc do ograniczonego dostępu do kredytów dla kredytobiorców o niższych dochodach. Mając to na uwadze, EBC zachęca władze polskie do ponownej oceny wpływu proponowanych kryteriów kwalifikowalności na dostęp do kredytów. Jednocześnie EBC poddaje w wątpliwość, czy dalsze przyznawanie wakacji kredytowych ograniczy w praktyce zachęty do korzystania z Funduszu¹⁰.

4. Kryteria kwalifikowalności do wakacji kredytowych

- 4.1 Jak wspomniano w wielu dotychczasowych publikacjach EBC, 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 cenach¹¹.
- 4.2 EBC z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w projekcie ustawy proponuje się wprowadzenie szczegółowych kryteriów kwalifikowalności. Jednocześnie EBC podkreślał wielokrotnie, że rządy dysponują lepszymi narzędziami wspierania gospodarki niż obowiązkowa restrukturyzacja kredytów w ramach systemu bankowego, takimi jak bezpośrednie wspieranie kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji lub rekompensowanie bankom strat spowodowanych moratoriami w interesie publicznym¹².

⁶ Zob. opinię CON/2023/8. Opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EUR-Lex.

⁷ Zob. opinię CON/2023/46.

⁸ Zob. pkt 3.6 opinii CON/2023/46.

⁹ Rekomendacja S Komisji Nadzoru Finansowego, opublikowana na stronie internetowej Komisji Nadzoru Finansowego pod adresem www.knf.gov.pl.

¹⁰ Zob. również opinię Narodowego Banku Polskiego dotyczącą wcześniejszej wersji projektu ustawy, opublikowaną na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji pod adresem <https://rcl.gov.pl/>.

¹¹ Zob. pkt 3.2 opinii CON/2023/8 oraz pkt 4.1 opinii CON/2023/46.

¹² Zob. pkt 4.3 opinii CON/2023/46.

5. Wpływ projektu ustawy 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 zmniejszą 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 spłaty¹³.
- 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 niekorzystnych sprzężenia zwrotnego między sektorem bankowym a gospodarką realną. Ponadto duże straty wynikające z wakacji kredytowych mogą zagrażać wypłacalności banków¹⁴, zwłaszcza jeżeli portfel kredytów objętych wakacjami kredytowymi stanowi znaczną część ich aktywów lub gdy ich rentowność jest już niska¹⁵.
- 5.3 W takich okolicznościach niepewność wynikająca z wpływu projektu ustawy 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 projektu ustawy kredytobiorcy hipoteczni mogą nie tylko zawieszać spłatę kredytów, ale również otrzymywać transfery finansowe od swoich kredytodawców¹⁶.
- 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 dłużników¹⁷.
- 5.5 Biorąc pod uwagę, że wakacje kredytowe – choć w różnych formach – są stosowane trzeci rok z rzędu, EBC podkreśla, że ciągłe i powszechne wakacje kredytowe, w szczególności takie, które nie uwzględniają rzeczywistej sytuacji finansowej dłużników, mogą przyczynić się do zwiększenia

13 Zob. pkt 5.1 opinii CON/2023/46.

14 Zob. pkt 3.3 opinii CON/2023/8.

15 Zob. pkt 5.2 opinii CON/2023/46.

16 Zob. pkt 3.3 opinii CON/2023/8 oraz pkt 5.3 opinii CON/2023/46.

17 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.

pokusy nadużyć wśród dłużników, mogą oni bowiem zakładać, że wakacje kredytowe będą przedłużane, i odpowiednio korygować swoje zachowanie¹⁸.

- 5.6 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 Kredytobiorców¹⁹.
- 5.7 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 projekcie ustawy mogą mieć negatywne skutki dla stabilności finansowej zarówno w strefie euro, jak i w Polsce²⁰.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EUR-Lex.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 8 kwietnia 2024 r.



Prezes EBC

Christine LAGARDE

18 Zob. pkt 5.4 opinii CON/2023/46.

19 Zob. pkt 5.5 opinii CON/2023/46.

20 Zob. pkt 3.12 opinii CON/2023/8 oraz pkt 5.6 opinii CON/2023/46.



EUROPEAN CENTRAL BANK
EUROSYSTEM

EN

ECB-PUBLIC

OPINION OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK
of 8 April 2024
on borrower support and mortgage holidays
(CON/2024/10)

Introduction and legal basis

On 18 March 2024 the European Central Bank (ECB) received a request from the Marshal of the Polish Parliament for an opinion on a draft law amending (1) the Law on support to home loan borrowers in a difficult situation as it relates to the Borrower Support Fund¹ and (2) the Law on crowdfunding for business ventures and assistance to borrowers as it relates to mortgage holidays² (hereinafter the 'draft law').

The ECB's competence to deliver an opinion is based on Articles 127(4) and 282(5) of the Treaty on the Functioning of the European Union and the sixth indent of Article 2(1) of Council Decision 98/415/EC³, as the draft law relates to rules applicable to financial institutions insofar as they materially influence the stability of financial institutions and markets, and the ECB's tasks concerning the prudential supervision of credit institutions pursuant to Article 127(6) of the Treaty. In accordance with the first sentence of Article 17.5 of the Rules of Procedure of the European Central Bank, the Governing Council has adopted this opinion.

1. Purpose of the draft law

1.1 *Law on support to home loan borrowers in a difficult situation*

1.1.1 The Law on support to home loan borrowers in a difficult situation specifies the rules for the granting of, and the conditions of use of, repayable financial aid to natural persons in financial difficulties with a home loan (hereinafter 'financial aid'). Financial aid is provided through a State-owned bank, Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), from a special Borrower Support Fund funded by credit institutions. The Law on support to home loan borrowers in a difficult situation covers any home loans that are secured by a mortgage arrangement, regardless of the currency in which they were granted. The funding of the Borrower Support Fund was increased in 2022 by the Law on crowdfunding for business ventures and assistance to borrowers (hereinafter the 'Law on mortgage holidays').

1.1.2 Under the Law on support to home loan borrowers in a difficult situation, financial aid may be granted if: (1) when applying for financial aid at least one of the borrowers is an unemployed person; or (2) the proportion of the borrower's expenses allocated to paying monthly instalments of principal and interest on a home loan exceeds 50 % of the borrower's household income; or (3) the monthly

1 Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej (consolidated text: *Dz. U. of 2022, item 2452*).

2 Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o finansowaniu społecznościovym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom (consolidated text: *Dziennik Ustaw z 2023 r., poz. 414*).

3 Council Decision 98/415/EC of 29 June 1998 on the consultation of the European Central Bank by national authorities regarding draft legislative provisions (OJ L 189, 3.7.1998, p. 42).

household income minus any monthly costs related to the home loan is lower than Polish zloty (PLN) 1552 for a single-person household or PLN 1200 per person for a multi-person household (these amounts are subject to adjustment every three years)⁴.

- 1.1.3 The duration of financial aid is 36 months, and the maximum amount of financial aid is equal to PLN 2 000 per month, up to a maximum of PLN 72 000 over three years. Persons receiving financial aid must start to repay the funds received, at the latest, in the month following the month that marks two years since the last tranche of financial aid was paid out. The funds are to be repaid in 144 equal and interest-free monthly instalments. However, if the borrower repays 100 instalments without any delay the remaining 44 instalments will be cancelled.
- 1.1.4 The draft law proposes to liberalise the granting of, and the conditions of use of, the financial aid. In particular, with respect to the eligibility criteria, the draft law proposes to: (1) lower the proportion of the borrower's expenditure allocated to paying monthly instalments of principal and interest on a home loan by reference to the borrower's household income from 50 % to 40 %; and (2) increase the amount resulting from deducting from the monthly household income any monthly costs related to the home loan from PLN 1552 to PLN 1940 for a single-person household and from PLN 1200 to PLN 1500 per person for a multi-person household.
- 1.1.5 In addition, the draft law proposes to: (1) extend the duration of financial aid from 36 to 40 months; (2) increase the maximum monthly amount of financial aid from PLN 2 000 to PLN 3 000 and consequently increase the maximum over the entire duration of the financial aid from PLN 72 000 to PLN 120 000; and (3) increase the number of monthly repayments from 144 to 200 with the consequential amendment that if the borrower repays 134 instalments (as opposed to 100 under the current version of the Law on support to home loan borrowers in a difficult situation) without delay the remaining 66 (as opposed to 44) instalments will be cancelled.

1.2 *Law on mortgage holidays*

- 1.2.1 The Law on mortgage holidays introduced the concept of mortgage holidays into Polish law to alleviate the burden on borrowers with outstanding mortgage loans following several increases in interest rates by Narodowy Bank Polski. The Law on mortgage holidays gave consumers with outstanding mortgage loans in PLN the right to suspend mortgage payments resulting from one loan agreement, concluded before 1 July 2022, for eight months in 2022 and 2023, comprising four months in 2022 and one month during each quarter in 2023. The only eligibility criteria specified in the Law on mortgage holidays were that the loan must be denominated in PLN and satisfy the borrower's housing needs.
- 1.2.2 The draft law proposes to extend the borrower's right to benefit from a mortgage holiday also in 2024. Under the draft law borrowers may suspend loan repayments for two months in the period from 1 May to 30 June 2024 and for one month in each quarter in the period from 1 July to 31 December 2024.
- 1.2.3 The draft law also lays down eligibility criteria to limit the scope of borrowers entitled to request a mortgage holiday, under which this right is available to any borrower the total amount of whose loan

⁴ See Article 3(1), point (3), of the Law on support to home loan borrowers in a difficult financial situation in connection with Article 8(1) of the Law on social assistance (*Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*, consolidated text: Dz. U. of 2023, item 901).

does not exceed PLN 1 200 000. According to the explanatory memorandum, this amount, which is three times the average value of a home loan in 2023, will ensure that borrowers who do not need them will not use mortgage holidays and, on the other hand, take into account real estate prices in big cities.

1.2.4 In addition, under the draft law, suspension of the loan repayment will only be possible for a borrower (1) for whom the arithmetic average ratio between expenses related to servicing the monthly instalment of principal and interest on the loan and monthly household income exceeds 30 % in the last three months before the submission of the application for a mortgage holiday; or (2) who at the time of submission of such application has at least three dependent children.

1.3 *Suspension of repayment of loans granted under the Law on social forms of housing development*

1.3.1 The draft law proposes to extend the right of social housing investors to request suspension of repayment of the preferential loan granted by BGK in accordance with the provisions of the Law on social forms of housing development⁵. In particular, investors may suspend loan repayments for two months in each of the periods from 1 May to 30 June 2024 and from 1 July to 31 December 2024. At the same time, the draft law proposes that the suspension of loan repayments should be linked to the restriction on rates that may be charged by investors to the tenants living in housing constructed with the benefit of the preferential loan. In particular, such charges may not exceed those in force on 31 December 2023 during the period of loan repayment suspension.

2. General observation

In March 2023 the ECB adopted an own-initiative opinion⁶ on the Law on mortgage holidays and in December 2023 it adopted an opinion⁷ on two draft laws amending the Law on mortgage holidays.

3. Borrower Support Fund

3.1 The ECB previously encouraged the Polish authorities to carry out a thorough analysis to consider the active use of the Borrower Support Fund before introducing solutions relating to mortgage holidays⁸.

3.2 In that respect the ECB welcomes the draft law's objective of enabling the wider use of the Borrower Support Fund. However, the ECB cautions against an extensive widening of the eligibility criteria for access to the Borrower Support Fund. In particular, the scale of the proposed relaxation in the eligibility criteria would lead to a situation in which new loans granted in accordance with prudential recommendations on creditworthiness assessment⁹ would immediately qualify for support from the Borrower Support Fund. This might in turn discourage banks from granting such loans, leading to limited access to credit for borrowers with a lower income. With that in mind, the ECB encourages the Polish authorities to reassess the effect the proposed eligibility criteria may have on access to

5 Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (consolidated text: Dziennik Ustaw of 2023, item 790).

6 See Opinion CON/2023/8. All ECB opinions are published on EUR-Lex.

7 See Opinion CON/2023/46.

8 See paragraph 3.6 of Opinion CON/2023/46.

9 "Recommendation S", FSC, published on the website of the Polish Financial Supervisory authority available at www.knf.gov.pl.

credit. At the same time, the ECB questions whether further extension of mortgage holidays will, in practice, reduce incentives to use the Fund¹⁰.

4. Eligibility criteria for mortgage holidays

- 4.1 As mentioned by the ECB on a number of occasions, granting concessions, such as payment holidays, to borrowers facing financial difficulties can support financial stability under certain circumstances by, for example, allowing such borrowers to recover from temporary liquidity shortages, while enabling lenders to maintain client relationships and avoid selling collateral at depressed prices¹¹.
- 4.2 The ECB welcomes that the draft law proposes to introduce specific eligibility criteria. At the same time, as previously noted by the ECB, governments are equipped with better tools to support the economy other than the mandatory restructuring of loans within the banking system, such as directly supporting distressed borrowers or compensating banks for losses caused by a moratorium in the public interest¹².

5. Impact of the draft law on the banking system and on financial stability

- 5.1 Widespread payment holidays give rise to financial stability concerns. On the one hand, where borrowers face debt sustainability problems, payment holidays may delay the recognition and resolution of non-performing debt, which increases its economic cost. On the other hand, if borrowers who are able to make payments benefit from a payment holiday, the negative financial impact will unduly reduce bank profitability and increase uncertainty. The impact of payment holidays on banks' profitability is further exacerbated by a scheme under which the repayment period is extended in accordance with the number of deferred instalments. Under these circumstances, the value of the loan decreases due to the non-payment of instalments on it during the repayment suspension period¹³.
- 5.2 Reduced bank profitability means in turn that banks have reduced capacity to retain earnings and thus to increase the capital needed to absorb losses and back future loan origination. This, together with increased uncertainty, ultimately limits prospective borrowers' access to credit, including mortgage loans, and could therefore lead to adverse feedback loops between the banking sector and the real economy. In addition, large losses resulting from payment holidays may threaten banks' solvency¹⁴, particularly if the loan portfolio subject to payment holidays constitutes a large proportion of their assets or if their profitability is already low¹⁵.
- 5.3 In such circumstances, uncertainties arising from the impact of the draft law on credit institutions may potentially decrease their franchise value. Consequently, credit institutions may face increased

¹⁰ See also opinion of Narodowy Bank Polski on an earlier version of the draft law published on the website of the governmental legislation office available at <https://rci.gov.pl/>.

¹¹ See paragraph 3.2 of Opinion CON/2023/8 and paragraph 4.1 of Opinion CON/2023/46.

¹² See paragraph 4.3 of Opinion CON/2023/46.

¹³ See paragraph 5.1 of Opinion CON/2023/46.

¹⁴ See paragraph 3.3 of Opinion CON/2023/8.

¹⁵ See paragraph 5.2 of Opinion CON/2023/46.

difficulty in attracting investors in respect of the potential raising of equity or issuance of bonds to meet capital requirements and minimum requirements for own funds and eligible liabilities. Had banks known in advance that such a change to the legislation affecting their contractual agreements with borrowers would be made, they could (and most likely would) have protected themselves by charging higher mortgage interest rates or, in the last resort, not lending at all. This means that the draft law not only allows mortgage borrowers a payment holiday, but that borrowers may in fact receive a financial transfer from their lenders¹⁶.

- 5.4 Additionally, the ECB has pointed out in several opinions that the ability of financial institutions to effectively manage credit risk depends on a reliable, predictable and stable legal framework that adequately balances the interests of both the creditor and the debtor¹⁷.
- 5.5 Considering that the payment holidays, albeit in a different form, are being applied for the third year in a row, the ECB highlights that continuous and widespread payment holidays, especially but not limited to those that disregard the actual financial position of the relevant debtors, may contribute to increasing moral hazard among debtors, who may assume that such holidays will be extended and adjust their behaviour accordingly¹⁸.
- 5.6 As indicated above, the ECB suggests that, before introducing new solutions, it may be advisable to first make use of the instruments that are already available, such as the Borrowers Support Fund¹⁹.
- 5.7 Several systemically important euro area banks hold significant Polish mortgage loan exposures. Therefore, extended mortgage holidays as provided for in the draft law may have negative consequences for financial stability in the euro area, as well as in Poland²⁰.

This opinion will be published on EUR-Lex.

Done at Frankfurt am Main, 8 April 2024.



The President of the ECB

Christine LAGARDE

¹⁶ See paragraph 3.3 of Opinion CON/2023/8 and paragraph 5.3 of Opinion CON/2023/46.

¹⁷ See paragraph 2.4 of Opinion CON/2010/8, paragraph 2.4 of Opinion CON/2012/40, paragraphs 2.1.1 and 2.2.3 of Opinion CON/2018/13, and paragraphs 2.3 and 3.1.4 of Opinion CON/2019/9.

¹⁸ See paragraph 5.4 of Opinion CON/2023/46.

¹⁹ See paragraph 5.5 of Opinion CON/2023/46.

²⁰ See paragraph 3.12 of Opinion CON/2023/8 and paragraph 5.6 of Opinion CON/2023/46.