



Warszawa, 17 lipca 2015 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych oraz niektórych innych ustaw**

**(druk nr 981)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Celem ustawy jest stworzenie warunków rozwoju rynku listów zastawnych, będących długoterminowymi dłużnymi papierami wartościowymi, o wysokim poziomie bezpieczeństwa i niskim ryzyku inwestycyjnym. W ocenie Rządu uchwalone rozwiązania powinny przyczynić się „do zmiany modelu finansowania kredytów hipotecznych poprzez rozwój długookresowych instrumentów dłużnych (w tym instrumentów o stałej stopie procentowej), umożliwiając bankom ograniczenie strukturalnego niedopasowania terminów finansowania, jak również wypełnienia norm regulacyjnych, w szczególności wynikających z uchwalenia na poziomie unijnym, w dniu 26 czerwca 2013 r., tzw. pakietu CRD IV”. Ustawa usuwa bariery wykorzystywania na szerszą skalę instytucji listu zastawnego.

Zmiany w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych, zwanej dalej „ustawą o listach zastawnych”, polegają na wprowadzeniu wymogu utrzymywania „nadzabezpieczenia” listów zastawnych (w wysokości co najmniej 10% wartości emisji) oraz odpowiednich buforów płynnościowych na zabezpieczenie obsługi odsetek od listów zastawnych w okresie kolejnych 6 miesięcy, a także zwiększeniu limitów refinansowania przyszłych kredytów hipotecznych z listów zastawnych (do poziomu 80% bankowo-hipotecznej wartości nieruchomości). Ustawodawca nakłada również na bank hipoteczny obowiązek przeprowadzania testu równowagi pokrycia i testu płynności w celu ustalenia, czy wierzytelności banku wpisane do rejestru zabezpieczenia wystarczają na pełne zaspokojenie posiadaczy listów zastawnych, w tym czy wystarczają one na zaspokojenie posiadaczy w przedłużonych terminach wymagalności. Wprowadza się także możliwość powoływania większej liczby powierników banku hipotecznego. Ponadto umożliwia się

dokonanie przez sąd, na wniosek banku hipotecznego, bez uprzedniej zgody dewelopera, wpisu roszczenia banku hipotecznego o ustanowienie na jego rzecz hipoteki w księdze wieczystej przedsięwzięcia deweloperskiego. Nowe rozwiązania mają służyć bezpieczeństwu nabywania listów zastawnych i obrotu nimi.

Nowelizacja ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze usuwa bariery, które nie pozwalały na zagwarantowanie należytego poziomu terminowej i płynnej obsługi wierzycieli z listów zastawnych. Zmiany prowadzą się do uszczegółowienia przepisów określających sposób zaspokajania wierzycieli z listów zastawnych oraz określenia zasad zarządzania osobną masą upadłości, z uwzględnieniem przywileju upadłościowego dla wierzycieli z listów zastawnych. W szczególności z dniem ogłoszenia upadłości banku hipotecznego zapadalność wszystkich listów zastawnych zostanie przedłużona automatycznie o 12 miesięcy. Podczas tego okresu dokonywane będą, zgodnie z zasadami określonymi w warunkach emisji danej serii listów zastawnych, wszelkie płatności odsetek, a syndyk masy upadłości będzie obowiązany przeprowadzać testy równowagi pokrycia i testy płynności. W zależności od wyników testów zastosowanie znajdą inne zasady: zaspokajania wierzycieli z listów zastawnych (w tym inne terminy wymagalności zobowiązań banku hipotecznego wobec wierzycieli), zarządzania składnikami osobnej masy upadłości (w tym sprzedaży składników majątkowych wpisanych do rejestru zabezpieczeń listów zastawnych) oraz uprawnienia zgromadzenia wierzycieli z listów zastawnych.

Zmiany w ustawach z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych mają na celu umożliwienie konkurencji polskich listów zastawnych na rynkach międzynarodowych. Ustawodawca wprowadza zwolnienia w zakresie poboru zryczałtowanego podatku dochodowego od odsetek od listów zastawnych (tzw. podatek u źródła). Dodaje się również przepisy zrównujące w sferze prawnopodatkowej pozycję kredytów udzielonych przez banki hipoteczne z kredytami nabytymi od innych banków na potrzeby związane z tworzeniem rezerw celowych (odpisów aktualizujących).

Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych przewiduje ograniczenia w zakresie lokowania aktywów funduszu w zależności od kategorii lokat. Umieszczenie listów zastawnych w jednym limicie inwestycyjnym z np.: depozytami bankowymi, akcjami, prawami poboru i prawami do akcji, certyfikatami inwestycyjnymi czy kwitami depozytowymi, ogranicza możliwości inwestycyjne funduszy

emerytalnych w listy zastawne (są one biznesowo nieatrakcyjne). Mając to na uwadze, ustawodawca wyłącza listy zastawne do oddzielnego limitu inwestycyjnego (do 5% aktywów funduszu w stosunku do listów zastawnych wyemitowanych przez jednego emitenta lub grupę emitentów). W celu zachowania zgodności takiego rozwiązania z prawem unijnym stosowne wyłączenie będzie również dotyczyło analogicznych papierów wartościowych, o których mowa w art. 142 ust. 1 pkt 30 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych.

Zmiany w ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, umożliwią spółdzielczym kasom oszczędnościowo-kredytowym inwestowanie środków pieniężnych w listy zastawne (bez konieczności uzyskania zgody Komisji Nadzoru Finansowego). Kasy będą mogły inwestować środki pieniężne również w obligacje, o których mowa w art. 129 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012.

Ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił ustawę na 96. posiedzeniu w dniu 9 lipca 2015 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym (druk sejmowy nr 3517). Został on skierowany do sejmowej Komisji Finansów Publicznych. W trakcie prac nad projektem w Sejmie, nie dokonano zmian, które w istotny sposób zmieniłyby kształt przedłożenia. Najważniejsze zmiany sprowadzają się do:

- 1) dodania zmiany polegającej na skreśleniu art. 7 ustawy o listach zastawnych (przepis ten powtarzał regulację ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach);
- 2) uwzględnienia faktu, że nie do wszystkich emisji listów zastawnych przygotowywany jest prospekt emisyjny;
- 3) wprowadzenia rozwiązania przewidującego, że w przypadku gdy termin wykupu listu zastawnego jest dłuższy niż 5 lat od dnia emisji, bank hipoteczny będzie mógł dokonać umorzenia listów zastawnych przed terminem wykupu, jednak nie wcześniej niż po upływie 5 lat od dnia emisji, o ile w warunkach emisji wyraźnie zastrzeżona zostanie taka możliwość (aktualnie, w świetle obowiązującego art. 6 pkt 6 ustawy o listach zastawnych, wyłączenie takiego uprawnienia w warunkach emisji jest wątpliwe);

- 4) wprowadzenia zmian korelujących zmiany w ustawie z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze z ustawą z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (skorelowano przepisy wyłączające w odniesieniu do banku hipotecznego możliwość zawarcia układu w ramach postępowań restrukturyzacyjnego oraz upadłościowego; wskazano, że do zgromadzenia wierzycieli z listów zastawnych stosować się będzie odpowiednio przepisy dotyczące zgromadzenia wierzycieli; uwzględniono fakt uruchomienia Centralnego Rejestru Restrukturyzacji i Upadłości);
- 5) zharmonizowano termin wejścia w życie opiniowanej nowelizacji z ustawą z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (projekt przewidywał, że ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia).

### **III. Uwagi szczegółowe**

- 1) art. 1 pkt 3, art. 7a – sposób sformułowania przepisu nasuwa wątpliwość, czy sformułowanie „w przypadku ogłoszenia upadłości banku hipotecznego” odnosi się zarówno do wypłaty odsetek i wykupu listu zastawnego, czy wyłącznie do wykupu listu zastawnego. Zakładając, że zgodna z wolą ustawodawcy jest pierwsza interpretacja oraz dążąc do zapewnienia jednoznaczności przepisu proponuje się przyjęcie niżej sformułowanej poprawki.

W poprawce uwzględniono również, iż zgodnie z nowelizowanym art. 446 ust. 3 ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze w warunkach emisji będzie musiał być określony sposób wypłaty odsetek od wierzytelności z listów zastawnych na wypadek ogłoszenia upadłości banku hipotecznego.

Analogiczna uwaga dotyczy art. 8. Dodatkowo, w związku z posłużeniem się w dodawanym do ustawy o listach zastawnych art. 7a określeniem „warunki emisji listów zastawnych” (w miejsce pojęcia „prospekt emisyjny listów zastawnych”) tę samą terminologię należałoby zastosować w art. 8.

#### **Propozycja poprawki:**

w art. 1 w pkt 3, art. 7a otrzymuje brzmienie:

„Art. 7a. Warunki emisji listów zastawnych zawierają w szczególności informację o:

- 1) sposobie i terminach wypłaty odsetek,
- 2) terminach i warunkach wykupu listu zastawnego

– stosowanych w przypadku ogłoszenia upadłości banku hipotecznego.”;

art. 8 otrzymuje brzmienie:

„Art. 8. W terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy bank hipoteczny ogłasza w Monitorze Sądowym i Gospodarczym, w odniesieniu do listów zastawnych wyemitowanych przed dniem jej wejścia w życie, informację uzupełniającą do warunków emisji listów zastawnych obejmującą informację o:

- 1) sposobie i terminach wypłaty odsetek,
- 2) terminach i warunkach wykupu listów zastawnych

– stosowanych w przypadku ogłoszenia upadłości banku hipotecznego.”;

- 2) art. 1 pkt 11, art. 25 ust. 7 – propozycja poprawki techniczno-legislacyjnej, zmierzającej do zastosowania w przepisie formuły przepisu upoważniającego wynikającej z Zasad techniki prawodawczej (używa się określenia „określi”, a nie „określa”).

#### **Propozycja poprawki:**

w art. 1 w pkt 11, w art. 25 w ust. 7 wyraz „określa” zastępuje się wyrazem „określi”;

- 3) art. 1 pkt 13 lit. a i b, art. 30 pkt 3 i 3a – punkt będący elementem przepisu zawierającego wyliczenie, powinien być fragmentem zdania. W przepisie zawierającym wyliczenie treść zdania buduje się „dodając” do siebie wprowadzenie do wyliczenia, element wyliczenia i część wspólną (o ile przepis ją zawiera). Uwzględniając przy tym, iż jednostka redakcyjna powinna być, w miarę możliwości, jednozdaniowa (§ 55 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej) oraz kierując się wskazówką, że w przypadku, jeśli samodzielną myśl wyraża zespół zdań, poszczególne myśli formułuje się w odrębnych ustępach (ewentualnie artykułach), należałoby treść zamieszczoną w pkt 3 i pkt 3a po średniku, zamieścić w odrębnym artykule zamieszczonym np. po art. 30. Analogiczna uwaga odnosi się do nowelizowanego art. 446a ust. 8 pkt 2 (art. 5 pkt 7 opiniowanej ustawy).

### **Propozycja poprawki:**

w art. 1:

a) w pkt 13:

– w lit. a, pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) bank hipoteczny przestrzega wymogów, o których mowa w art. 18;”

– w lit. b, pkt 3a otrzymuje brzmienie:

„3a) wyniki testu równowagi pokrycia i testu płynności potwierdzają, że wiarytelności banku hipotecznego oraz prawa i środki, o których mowa w art. 18 ust. 3, 3a i 4, wpisane do rejestru zabezpieczenia listów zastawnych, wystarczają na pełne zaspokojenie posiadaczy listów zastawnych;”

b) po pkt 13 dodaje się pkt 13a w brzmieniu:

„13a) po art. 30 dodaje się art. 30 a w brzmieniu:

„Art. 30a. W przypadku:

- 1) stwierdzenia nieprzestrzegania przez bank wymogów, o których mowa w art. 18, lub
- 2) gdy wynik testu równowagi pokrycia lub testu płynności nie jest pozytywny – powiernik niezwłocznie zawiadamia o tym Komisję Nadzoru Finansowego.”;

w art. 5 w pkt 7, w art. 446a w ust. 8 w pkt 2 po wyrazie „wydaje” dodaje się wyrazy „i obwieszcza” oraz skreśla się wyrazy „Postanowienie obwieszcza się.”;

- 4) art. 3 pkt 1 lit. a tiret pierwsze, art. 16 ust. 1 pkt 25 lit. ba – w związku z tym przepisem nasuwa się pytanie, czy zakresem skrótu „nabyte wiarytelności banku hipotecznego” nie powinno być objęte również wskazanie, iż chodzi o wiarytelności wymagalne a nieściągalne. Sposób sformułowania skrótu sugeruje, że nabytymi wiarytelnościami banku hipotecznego mogą być również wiarytelności niewymagalne oraz wymagalne, ale ściągalne. Gdyby wolą ustawodawcy było, aby wprowadzony w dodawanej lit. ba skrót obnosił się wyłącznie do wiarytelności wymagalnych a nieściągalnych, należałoby przyjąć pierwszą z niżej zaproponowanych poprawek.

Nasuwa się również pytanie, czy w związku ze sformułowaniem w art. 16 ust. 1 pkt 25 lit. ba skrótu „nabyte wiarytelności banku hipotecznego”, dodawany art. 16 ust. 1 pkt 26 lit. aa nie powinien się tym skrótem posługiwać, zakładając, że

przez „wierzytelności, o których mowa w pkt 25 lit. ba” ustawodawca rozumie „nabyte wierzytelności banku hipotecznego”.

Wątpliwości budzi także relacja terminologiczna określeń „wymagalne a nieściągalne wierzytelności” (dodawany art. 16 ust. 1 pkt 25 lit. ba) i „wątpliwe wierzytelności” (dodawany art. 16 ust. 1 pkt 26 lit. da). W przypadku przyjęcia, że należności wątpliwe to środki pieniężne prawnie należne jednostce, których z powodu trudności finansowych dłużnika lub trudności z ustaleniem miejsca jego pobytu albo z innych powodów, nie można wyegzekwować, należałoby uznać, że określenia „wymagalne a nieściągalne wierzytelności” i „wątpliwe wierzytelności” są zakresowo tożsame. Jeśli tak, to kierując się § 10 Zasad techniki prawodawczej, należałoby posługiwać się w przepisach tylko jednym z określeń.

Warto przy tym, wziąć pod uwagę, że nowelizowany art. 16 ust. 1:

- 1) pkt 25 odnosi się do wierzytelności odpisanych jako nieściągalne;
- 2) pkt 26 odnosi się do rezerw tworzonych na pokrycie wierzytelności, których nieściągalność została uprawdopodobniona.

#### **Propozycja poprawek:**

w art. 3 w pkt 1 w lit. a w tiret pierwszym, lit. ba otrzymuje brzmienie:

„ba) wymagalnych a nieściągalnych wierzytelności z tytułu udzielonych kredytów, nabytych od innych banków przez bank hipoteczny w celu emisji listów zastawnych, zwanych dalej „nabytymi wierzytelnościami banku hipotecznego”, pomniejszonych o kwotę niespłaconych odsetek i równowartość rezerw na te kredyty, zaliczonych uprzednio do kosztów uzyskania przychodów,”;

w art. 3 w pkt 1 w lit. a w tiret drugim w podwójnym tiret pierwszym, lit. aa otrzymuje brzmienie:

„aa) w bankach hipotecznych – nabytych wierzytelności banku hipotecznego,”;

w art. 3 w pkt 1 w lit. a w tiret drugim w podwójnym tiret drugim, w lit. da skreśla się wyrazy „kategorii wątpliwych”;

- 5) art. 5 pkt 5, art. 445a ust. 3 wprowadzenie do wyliczenia – kierując się § 10 Zasad techniki prawodawczej, należałoby ujednolicić terminologię ustawy w zakresie posługiwania się określeniem „rejestr zabezpieczenia listów zastawnych”.

**Propozycja poprawki:**

w art. 5 w pkt 5, w art. 445a w ust. 3 we wprowadzeniu do wyliczenia po wyrazie „zabezpieczenia” dodaje się wyrazy „listów zastawnych”;

- 6) art. 5 pkt 7, art. 446a ust. 8 pkt 1 – celem niej poprawki jest usunięcie z treści pkt 1 odwołania do Monitora Sądowego i Gospodarczego, jako dziennika urzędowego, w którym ma być zamieszczone obwieszczenie o wynikach testu równowagi pokrycia lub testu płynności. Trzeba mieć na względzie, iż w następstwie wejścia w życie ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne Monitor Sądowy i Gospodarczego przestanie być publikatorem dla obwieszczeń w postępowaniu upadłościowym. Jego funkcję przejmie Centralny Rejestr Restrukturyzacji i Upadłości. Do czasu utworzenia Rejestru będzie się stosowało art. 455 ustawy – Prawo restrukturyzacyjne. Należy również zauważyć, że w trakcie prac w Sejmie nad projektem usunięto odniesienie do Monitora, które było zawarte w projektowanym art. 446a ust. 8 pkt 2.

**Propozycja poprawki:**

w art. 5 w pkt 7, w art. 446a w ust. 8 w pkt 1 skreśla się wyrazy „w Monitorze Sądowym i Gospodarczym”;

- 7) art. 5 pkt 7, art. 446d ust. 1 – propozycja poprawki redakcyjnej, zmierzającej do zamieszczenia przepisów, do których następuje odesłanie we właściwej kolejności.

**Propozycja poprawki:**

w art. 5 w pkt 7, w art. 446d w ust. 1 wyrazy „art. 446c ust. 1 i art. 446b ust. 7” zastępuje się wyrazami „art. 446b ust. 7 i art. 446c ust. 1”.

*Jakub Zabielski – Główny legislator*