

Bogusław PÓLTORAK*

EWOLUCJA PRAWNYCH INSTRUMENTÓW OCHRONY KONSUMENTÓW NA POLSKIM RYNKU KREDYTÓW HIPOTECZNYCH

(Streszczenie)

Celem opracowania jest usystematyzowanie rozwiązań ochrony interesu nabywców kredytów hipotecznych oraz próba oceny wpływu regulacji prawnych na rozwój polskiego rynku kredytów hipotecznych. Analiza skutków ekonomicznych rozwiązań regulacyjnych dotyczących kredytowania przez sektor bankowy rynku nieruchomości mieszkaniowych zostanie przedstawiona z uwzględnieniem perspektywy kredytobiorców zaciągających złotowe i denominowane w walutach obcych kredyty hipoteczne na cele mieszkaniowe w latach 2004–2017. Kredyty hipoteczne z uwagi na przedmiot finansowania wymagają szczególnych form regulacji uwzględniających specyfikę rynku nieruchomości. Ryzyko finansowania nieruchomości mieszkaniowych związane jest w znacznej mierze z długoterminowym charakterem zobowiązania do regulowania spłat kredytu, a w szczególności ze zmiennością kosztu spłaty oraz zmianą wartości zabezpieczenia kredytów hipotecznych. Określenie transparentnych warunków ochrony konsumenta na rynku kredytów hipotecznych jest istotnym elementem stabilności finansowej systemu bankowego w długim okresie. Z przeprowadzonej analizy wynika, że w warunkach polskich zarówno regulacje ustawowe, jak i wykonawcze prezentują już wysoki poziom ochrony prawnej interesów konsumentów na rynku kredytów hipotecznych. Niemniej jednak stwierdzić można, że istnieją luki związane z taką ochroną, w tym przed ryzykiem stopy procentowej oraz w procedurach restrukturyzacji kredytów w warunkach niewypłacalności kredytobiorcy.

Słowa kluczowe: bank, ryzyko kredytowe; kredytobiorca; nieruchomości

Klasyfikacja JEL: G21, G28, G41

* Prof. nadz., Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Katedra Finansów; e-mail: boguslaw.poltorak@ue.wroc.pl

1. Wstęp

Powiązania rynku nieruchomości z rynkiem finansowym naznaczone są silnymi współzależnościami w zakresie procykliczności¹, które wynikają przede wszystkim z długoterminowego charakteru finansowania inwestycji w nieruchomości. W przypadku segmentu rynku nieruchomości mieszkaniowych jednym z odbiorców skutków ryzyka finansowego powiązanego z rynkiem nieruchomości będzie nabywca mieszkania dla własnych celów – konsument. Jednocześnie, z uwagi na kosztochłonność inwestycji mieszkaniowych, we współczesnym modelu polityki mieszkaniowej głównym źródłem współfinansowania są kredyty hipoteczne udzielane przez banki. Pozycja banków jako pośredników finansowych w takim procesie będzie dominująca wobec klientów detalicznych prowadzących działalność w formie gospodarstw domowych (konsumentów), co przy realizowaniu celów biznesowych może skutkować asymetrią świadczeń na rzecz banku. W takich okolicznościach rośnie znaczenie banku jako instytucji zaufania publicznego, a jego działalność kredytowa powinna być również realizowana w sposób społecznie użyteczny². Bank może to robić z jednej strony w oparciu o własne zasady wewnętrzne lub też może być do tego zmuszony w formie zewnętrznych regulacji prawnych. W Polsce sektorowe normy nadzorcze w działalności banków uniwersalnych i specjalistycznych banków hipotecznych dotyczyły pierwotnie przede wszystkim stabilności i bezpieczeństwa ekonomicznego banków z punktu widzenia systemowego. Rozwiązania ochronne dedykowane konsumentom na rynku kredytowym miały wobec nich charakter wtórny, a zapoczątkowała je w Polsce ustawa o kredycie konsumenckim, która jednak w pierwszej wersji nie uwzględniała kredytów mieszkaniowych³.

Uwzględnienie w coraz szerszym zakresie relacji bankowych z konsumentami w regulacjach jest wynikiem wzrostu znaczenia relacji konsumenckich w warunkach współczesnych rynków finansowych w ślad za upowszechnieniem i wirtualizacją dostępu do szerokiego spektrum transakcji finansowych dokonywanych w kanałach elektronicznych. Kolejną przesłanką jest coraz większa dostępność i jednoczesna mobilność kapitału będąca efektem procesu sekurytyzacji aktywów bankowych. Większa dostępność kapitału, przejrzystość rynku i coraz bardziej powszechne wykorzystywanie „Big Data” sprzyja

¹ Zob. **M. Olszak**, *Procykliczność działalności bankowej*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2015, s. 26.

² Por. **D. Korenik**, *O roli służebnej banków komercyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 19–21.

³ Ustawa z dnia 20 lipca 2001 r. o kredycie konsumenckim, Dz.U. z 2001 r., nr 100, poz. 1081.

zwiększaniu liczby transakcji na rynku detalicznym, poprawie jakości usług, ale także z punktu widzenia bezpieczeństwa systemowego wymaga bardziej adekwatnych rozwiązań regulacyjnych w zakresie ochrony konsumenta usług finansowych⁴.

Umasowienie działalności kredytowej na rynku nieruchomości i włączenie produktów kredytowych w proces sprzedaży wiązanej (ang. *cross selling*) powoduje, że regulacje dotyczące rynku kredytów hipotecznych stają się istotne z punktu widzenia stabilności krajowego, a nawet globalnego systemu finansowego, chociażby w świetle doświadczeń kryzysu na amerykańskim rynku kredytów *subprime mortgage*. Duże zaangażowanie sektora bankowego może wpływać na pojawianie się nadmiernej podaży na rynku nieruchomości, spadkiem czynszów i cen nieruchomości, a w konsekwencji na pogorszenie dochodowych warunków spłaty kredytów i w dalszej konsekwencji obniżaniem zdolności kredytowej kredytobiorców. Obniżanie się zdolności kredytowej wtórnie stanowi natomiast podstawowe zagrożenie dla stabilności sektora bankowego⁵.

W powyższym świetle ukazuje się cel opracowania w formie usystematyzowania rozwiązań ochrony nabywców mieszkaniowych kredytów hipotecznych (konsumentów) oraz oceny wpływu wprowadzonych regulacji prawnych na rozwój polskiego rynku mieszkaniowych kredytów hipotecznych. Konieczność działalności badawczej w takim zakresie można uzasadnić ewolucją polskich rozwiązań nadzorczych na rynku kredytów hipotecznych w świetle czynników, które mają charakter endogeniczny (np. rozwój rynku kredytowego, poziom rozwoju gospodarczego, normotwórczość), a także egzogeniczny (np. regulacje międzynarodowe, w tym unijne, kondycja globalnych rynków finansowych, kryzysy finansowe). Analiza skutków ekonomicznych wprowadzenia rozwiązań regulacyjnych dotyczących kredytowania przez sektor bankowy rynku nieruchomości zostanie przeprowadzona z uwzględnieniem perspektywy działalności kredytowej krajowego systemu bankowego w latach 2004–2017.

Ukierunkowanie badań na specyfikę decyzji konsumenckich w zakresie nabywania nieruchomości wynika z założenia, że nabywcy zaspokajający własne potrzeby mieszkaniowe coraz częściej w podejmowaniu decyzji zakupowych kierują się podobnymi motywami jak przy typowych zakupach konsumpcyjnych, co znajduje również odzwierciedlenie w formach ochrony prawnej konsumentów. Można przy tym stwierdzić, że określanie transparentnych warunków

⁴ G. Kuliszewski (red.), *Raport Big Data w bankowości*, Związek Banków Polskich, Warszawa 2016, s. 2–3.

⁵ M. Sitek, *Bankowość hipoteczna i rynek*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 2010, s. 52.

ochrony konsumenta w systemie finansowania rynku nieruchomości można uznać za proces wtórny do stopnia rozwoju rynku, a poziom dopasowania regulacji powinien uwzględniać specyfikę czynników ekonomicznych mogących mieć wpływ na sposoby finansowania nieruchomości w przyszłości, ale także świadomość, wiedzę i cele nabywców. Wobec powyższego można przyjąć tezę, że w warunkach polskiego rynku finansowania nieruchomości zakres regulacji, co do zasady, zapewniał już wystarczającą instytucjonalną ochronę kredytobiorców indywidualnych w ujęciu skutków makroekonomicznych i ryzyka portfelowego, ale wymaga jeszcze uzupełnień w zakresie ochrony przed ryzykiem stopy procentowej oraz w zakresie warunków restrukturyzacji kredytu w warunkach niewypłacalności kredytobiorcy.

Osiągnięcie celu głównego opracowania wyprowadzone jest z przedstawieniem uwarunkowań ekonomicznych funkcjonowania rynku kredytów mieszkaniowych w Polsce i jego przemian strukturalnych od 2004 r. Gwałtowny rozwój w pierwszej fazie kredytowania denominowanego w walutach obcych do 2008 r. i późniejszy rozwój kredytowania w walucie krajowej ściśle powiązany był z globalną kondycją sektora bankowego i konsekwencjami kryzysu finansowego zapoczątkowanego na rynku amerykańskim kredytów *subprime mortgage*. Konsekwencją zmiany uwarunkowań ekonomicznych była zmiana regulacji prawnych zarówno ustawowych, jak i wykonawczych przede wszystkim w zakresie nadzoru finansowego i relacji klientowskich banków. Syntetycznym celem artykułu jest więc systematyzacja i chronologizacja regulacji określających relacje kredytobiorców i banków na rynku mieszkaniowym.

W strukturze opracowania przedstawione zostały uwarunkowania ekonomiczne rynku kredytów hipotecznych, które były podstawą do określenia zakresu ryzyka w relacjach banków i kredytobiorców. To stanowiło punkt wyjścia do przedstawienia zmian i systematyzacji regulacji prawnych chroniących konsumentów na rynku kredytowym. W podsumowaniu wskazano konieczność i kierunek rozwoju regulacji prawnych w zakresie ochrony konsumenta.

2. Uwarunkowania ekonomiczne funkcjonowania konsumenckiego rynku kredytów mieszkaniowych

Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych w warunkach polskich związane jest z nabywaniem lub znacznie rzadziej wynajmem nieruchomości. Według danych Eurostatu blisko 80% Polaków mieszka w nieruchomościach własno-

ściowych, co jest wartością przewyższającą średnią krajów należących do Unii Europejskiej (70,1%). Poniżej średniej europejskiej jest natomiast obciążenie nieruchomości mieszkaniowych długiem hipotecznym, ale udział takich nieruchomości systematycznie w Polsce się zwiększa. Pod względem formy prawa do nieruchomości, relatywnie niewielkie znaczenie posiada komercyjny wynajem nieruchomości mieszkaniowych, a co dziesiąty mieszkaniec Polski mieszka nadal w nieruchomościach o czynszach regulowanych. Zakup mieszkania na własność u dewelopera lub budowa domu, w tym z finansowaniem w postaci kredytu hipotecznego, to natomiast podstawowe formy tworzenia nowej substancji mieszkaniowej⁶.

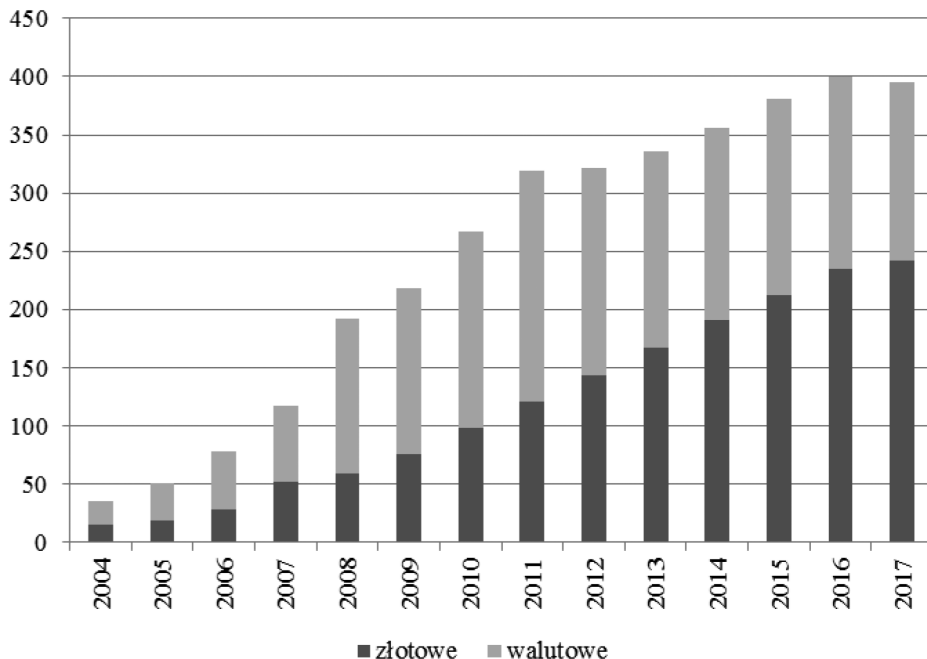
Pod względem ilościowym liczba nowo oddawanych mieszkań w badanym okresie wzrosła ze 108 tys. w 2004 r. do 163 tys. w 2016 r. Znacząco zmieniła się struktura rynku pierwotnego w badanym okresie, gdyż o ile w 2004 r. budownictwo na sprzedaż lub wynajem stanowiło 22% nowo oddanych, to w 2016 r. udział ten sięgał już 50%⁷. Znacząca część nowej podaży mieszkań była współfinansowana z nowo udzielanych kredytów mieszkaniowych. W badanych latach 2004–2017 nastąpił duży przyrost wolumenu kredytów mieszkaniowych, co w pierwszej fazie związane było ze wzrostem akcji kredytów indeksowanych i denominowanych w walutach obcych, w tym głównie we frankach szwajcarskich (CHF). Po wprowadzeniu przez nadzór finansowy rekomendacji w 2014 r. udzielania kredytów w tej samej walucie jak osiągame przez konsumentów dochody⁸, widoczny jest systematyczny wzrost portfela kredytów złotych, których udział w portfelu w 2017 r. przekroczył 60%, a wolumen sięgnął blisko ćwierć biliona złotych (wykres 1). Wolumen kredytów denominowanych i indeksowanych w walutach obcych systematycznie zmniejsza się, co jest efektem przede wszystkim amortyzacji portfela.

⁶ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics/pl; stan na 15.07.2017 r.

⁷ Opracowanie własne na podstawie: http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5478/6/5/1/mieszkania_91_17.xls; stan na 15.07.2017 r.

⁸ Uchwała Nr 148/2013 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie wydania Rekomendacji S dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie, Dziennik Urzędowy Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa, dnia 13 sierpnia 2013 r., poz. 23.

WYKRES 1: Kredyty i pożyczki udzielone osobom prywatnym przez banki na cele mieszkaniowe w latach 2004–2017 (mld zł)



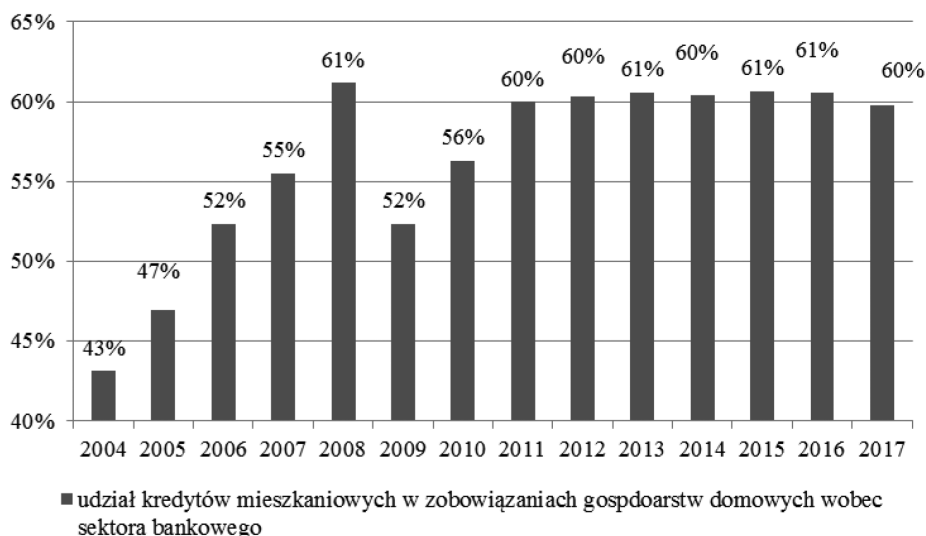
Źródło: opracowanie własne na podstawie: https://knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/2017_05_SEKTOR_BANKOWY_DANE.xlsx; stan na 15.07.2017 r.

Udział kredytów mieszkaniowych w zobowiązaniach gospodarstw domowych jest stabilny i sięga 60% portfela kredytowego w polskim sektorze bankowym. W okresie boomu kredytowego w latach 2004–2008 wzrósł on z poziomu 43% do ponad 60% (wykres 2). Głównymi czynnikami wzrostu akcji kredytowej był wzrost dostępności niżej oprocentowanych kredytów indeksowanych i denominowanych w walutach obcych, a kolejno w ślad za systematycznym spadkiem stóp procentowych w Polsce i zaostrzeniem zasad udzielania kredytów tzw. walutowych, wzrost akcji kredytowej w złotych o zmiennych stopach procentowych.

Systematyczny wzrost wolumenu portfela kredytów mieszkaniowych jest konsekwencją stabilnych warunków makroekonomicznych, w tym przede wszystkim niskich stóp procentowych oraz wzrostu zdolności kredytowej w ślad za wzrostem przeciętnych dochodów. Specyfiką polskiego rynku kredytowego jest koncentracja inwestycji mieszkaniowych finansowanych za pomocą kredytów mieszkaniowych

w dużych miastach i aglomeracjach, co jest pochodną zmian strukturalnych na rynku pracy oraz zmian demograficznych. Wpływ na kierunek rozwoju rynku mieszkaniowego miały też rządowe programy wsparcia „Rodzina na swoim” (dofinansowanie spłaty odsetek) oraz „Mieszkanie dla młodych” (dopłata do udziału własnego). Największym rynkiem kredytowym pozostawała Warszawa, której udział w nowo udzielanych kredytach w latach 2012–2016 wzrósł z 25 do 41%⁹.

WYKRES 2: *Udział kredytów mieszkaniowych w zobowiązaniach gospodarstw domowych wobec sektora bankowego w latach 2004–2017 (w %)*



Źródło: opracowanie własne na podstawie: https://knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/2017_05_SEKTOR_BANKOWY_DANE.xlsx; stan na 15.07.2017 r.

3. Zakres ryzyka w procesie kredytowania potrzeb mieszkaniowych z punktu widzenia konsumenta

W świetle przedstawionych uwarunkowań ekonomicznych, finansowanie potrzeb mieszkaniowych obarczone jest długoterminowymi czynnikami ryzyka nie tylko o charakterze finansowym, ale z uwagi na formę zabezpieczenia wierzytelności hipotecznej w formie nieruchomości również o charakterze rzeczowo-

⁹ Raport Amron-Sarfin – Ogólnopolski raport o kredytach mieszkaniowych i cenach transakcyjnych nieruchomości, <http://amron.pl/strona.php?tytul=raporty-amron-sarfin>, s. 10; stan na 15.07.2017 r.

wym i prawnym. Szczególne znaczenie ryzyka zabezpieczenia mieszkaniowego kredytu hipotecznego wynika z cech nieruchomości i w związku z nim może pojawiać się¹⁰:

- ryzyko rynkowe, które wynika z cykli koniunkturalnych, cech strukturalnych rynku, płynności rynku, czynników popytowo-podażowych na rynku pierwotnym i wtórnym, sytuacji na rynku wynajmu, mód, zachowania i motywacji uczestników rynku, trendów demograficznych, migracji oraz sytuacji na rynku pracy;
- ryzyko lokalizacji, w tym takie czynniki, jak najbliższe otoczenie społeczne i lokalny rynek nieruchomości, warunki zabudowy, plany zagospodarowania przestrzennego, przepisy lokalne oraz atrakcyjność inwestycyjna w środowisku miejskim lub wiejskim;
- ryzyko specyficzne nieruchomości, które wynika z jej cech funkcjonalnych, stanu technicznego, wymagań i kosztów eksploatacji, możliwości zmiany sposobu użytkowania, produktywności oraz efektywności środowiskowej;
- ryzyko finansowe związane z lokalnymi stawkami opodatkowania nieruchomości, dostępnością finansowania w danej lokalizacji, zmianami stóp procentowych, kursów walutowych w przypadku kredytów indeksowanych lub denominowanych oraz kosztów stawek ubezpieczeniowych dla danej lokalizacji;
- ryzyko prawne, które uwzględnia procedury przenoszenia własności, formy umów wynajmu, egzekucji wierzytelności oraz bezpieczeństwo prawne obrotu na rynku nieruchomości.

Wszystkie wskazane czynniki ryzyka powinny znaleźć odzwierciedlenie przy ustalaniu bankowo-hipotecznego wartości nieruchomości (BHW). Z punktu widzenia konsumenta istotne jest zachowanie adekwatnej relacji pomiędzy bieżącą wartością zobowiązania hipotecznego i wartością nieruchomości¹¹, w taki sposób, aby zawsze zachowana była nadwyżka wartości nieruchomości nad wartością kredytu. Obniża to koszty dodatkowych ubezpieczeń wkładu własnego, a w przypadku przymusowej spłaty kredytu lub jego restrukturyzacji redukuje dodatkowe zobowiązania kredytobiorcy, które mogą pojawiać się w konsekwencji zaistnienia wyżej wymienionych czynników ryzyka rynkowego lub finansowego. Na wzór przyjętych w rozwiązaniach amerykańskich form przejęcia nieruchomości za długi przez wierzyciela w formie tzw. *foreclosure* lub *power of sale*, co

¹⁰ E. Siemińska, *Ryzyka inwestowania i finansowania na rynku nieruchomości w kontekście etyki i społecznej odpowiedzialności*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2013, s. 203.

¹¹ Poziomą relacją wskazuje wskaźnik LtV (ang. Loan to Value).

pozwala konsumentom w przypadku problemów finansowych wyjść z inwestycji mieszkaniowej bez dodatkowych zobowiązań finansowych¹².

W polskich regulacjach prawnych nie było takiej możliwości, ale z punktu widzenia interesu konsumentów przede wszystkim kredytów denominowanych i indeksowanych byłaby ona pożądana, gdyż ogranicza maksymalny poziom długu hipotecznego do wysokości wartości nieruchomości. W przyszłości rozwiązanie takie w warunkach polskich mogłoby być wprowadzone także w celu ochrony osób zaciągających kredyty złotowe o zmiennych stopach procentowych w warunkach wzrostu stóp procentowych. Procedura przekazania nieruchomości za zwolnienie z długu hipotecznego mogłaby być przy tym elementem procedury upadłości konsumenckiej lub stanowić odrębne rozwiązanie prawne. Wprowadzenie takich rozwiązań obarczone jest jednak ryzykiem zmniejszenia dostępności kredytów poprzez wzrost wymaganego udziału własnego kredytobiorcy lub kosztów ubezpieczeń. Inne docelowe rozwiązania zmniejszające ryzyko konsumentów, to wprowadzenie na wzór rynków rozwiniętych kredytów o stałej stopie procentowej, co wymaga jednak zmian w sferze źródeł finansowania akcji kredytowej z krótkoterminowych depozytów na finansowanie poprzez emisję własnych lub zewnętrznych papierów wartościowych¹³.

4. Zakres regulacji ochrony interesów konsumenckich na rynku kredytów hipotecznych

Rozwiązania instytucjonalne w zakresie rynku kredytów hipotecznych mają na celu w pierwszym rzędzie ochronę stabilności i bezpieczeństwa systemu finansowego w ujęciu podażowym. Dopiero wraz ze wzrostem znaczenia i udziału kredytów hipotecznych, w świetle doświadczeń chociażby kryzysu *subprime mortgage* w Stanach Zjednoczonych, relacje pomiędzy bankami i konsumentami stają się istotnym elementem zachowania równowagi systemu finansowego. W warunkach polskich do 2017 r. nie było ustawowych regulacji dedykowanych bezpośrednio kredytom hipotecznym. Dopiero uchwalenie Ustawy o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego

¹² <http://www.investopedia.com/terms/f/foreclosure.asp>; stan na 15.07.2017 r.

¹³ Na rynkach rozwiniętych dominują dwa modele finansowania kredytów hipotecznych poprzez ich sekurytyzację (np. obligacje MBS) lub poprzez emisję długoterminowych papierów dłużnych banków (np. hipoteczne listy zastawne). Zob. **B. Półtorak**, *Hipoteczny pieniądź bankowy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 92.

i agentami¹⁴, jako implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi, wprowadziło pojęcie, zasady i tryb zawierania umów o kredyt hipoteczny do polskiej legislacji prawnej.

W ramach umowy kredytu hipotecznego kredytodawca (bank lub instytucja kredytowa) udziela konsumentowi kredytu zabezpieczonego hipoteką na nieruchomości. Zakres regulacji ustawowej obejmuje również: przyrzeczenie zawarcia umowy kredytu hipotecznego, pożyczki lub kredytu w rozumieniu Prawa bankowego, kredytu odnawialnego, odroczenia spłaty świadczenia pieniężnego, umowy zabezpieczonej innym prawem związanym z nieruchomością mieszkalną, umowy kredytu przeznaczonego na sfinansowanie niezwiązanego z działalnością gospodarczą lub prowadzeniem gospodarstwa rolnego, o ile związane są z nabyciem lub utrzymaniem¹⁵:

- 1) prawa własności budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, a także jego budowy lub przebudowy;
- 2) spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu;
- 3) prawa własności nieruchomości gruntowej lub jej części;
- 4) udziału we współwłasności budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość lub udziału w nieruchomości gruntowej.

Ustawa o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami ugruntowuje zasady dotychczas regulowane różnego rodzaju aktami prawnymi, zasady dotyczące, a przede wszystkim odnoszące się do pojęć całkowitego kosztu kredytu, rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania kredytu hipotecznego, odpowiedzialności banku i pośrednika kredytowego, obowiązków informacyjnych, a przede wszystkim wprowadza nakaz udzielania kredytów w walucie, w której konsument uzyskuje większość swoich dochodów z pracy lub majątku¹⁶. Porównywalność oferty i świadomość ryzyka finansowego, w tym przede wszystkim ryzyka zmiennej stopy procentowej, ma zapewnić obowiązek przekazywania oferty w postaci ujednoliconego formularza informacyjnego (tabela 1).

¹⁴ Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami, Warszawa 21 kwietnia 2017 r., poz. 819, art. 3.

¹⁵ 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 28.02.2014 r., s. 34).

¹⁶ Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami, Dz.U. 21.04.2017 r., poz. 819, art. 6.

TABELA 1: Zasady kredytowe wprowadzone przez ustawę o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami

Regulacja prawna	Wprowadzone zasady kredytowe
Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami	definicja i zakres umowy kredytu hipotecznego, możliwość odstąpienia od umowy w ciągu 14 dni, odpowiedzialność kredytodawcy i obowiązki informacyjne, w tym o dodatkowych kosztach i wysokości prowizji pośrednika w formie ujednoliconego formularza, określone warunki oceny zdolności kredytowej na podstawie baz danych, zakres usług doradczych i powiązanych oraz określenie warunków wydawania rekomendacji zakupowych, warunki spłaty i restrukturyzacji kredytu, wymagania dla pośredników, agentów i personelu kredytobiorcy, w tym rejestr pośredników, wyłączenie umów o kredyt hipoteczny i odwrócony kredyt hipoteczny z Ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami, Dz.U. z 21.04.2017 r.

Do momentu uchwalenia dedykowanej regulacji ustawowej dla kredytów hipotecznych wiodące znaczenie miały ogólne regulacje dotyczące praw konsumenta, w tym przede wszystkim:

- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów – zakaz stosowania nieuczciwych praktyk rynkowych, określenie pojęcia praktyk rynkowych wprowadzających w błąd, niedozwolonych wzorców umów¹⁷,
- Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego – wprowadzenie rachunku powierniczego jako formy obowiązkowej rozliczeń z deweloperem oraz ochrony konsumenta w wypadku upadłości dewelopera¹⁸,
- Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim – objęcie kredytów do kwoty 255 550 zł zasadami informacyjnymi w zakresie kosztów kredytu¹⁹,

¹⁷ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. z 2007 r., nr 50, poz. 331.

¹⁸ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, Dz.U. z 2011 r., nr 232, poz. 1377.

¹⁹ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim, Dz.U. z 2011 r., nr 126, poz. 715.

- Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta – w zakresie przede wszystkim umów zawieranych na odległość²⁰.

Zakres powyższych regulacji określał jedynie wycinkowo zagadnienia dotyczące relacji banków i konsumentów kredytów hipotecznych. W praktyce dużo większe znaczenie dla kształtowania stosunków pomiędzy stronami umów kredytowych miały rekomendacje wydawane przez Komisję Nadzoru Finansowego (na początku jeszcze przez Komisję Nadzoru Bankowego), w tym przede wszystkim w zakresie określania parametrów kosztowych kredytów, dostępności i zakresu obowiązków informacyjnych. Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. wdrożenie bardziej kompleksowych zasad zarządzania ryzykiem finansowania nieruchomości przez sektor bankowy stało się już pilną sprawą wobec gwałtownego wzrostu portfela kredytowego (patrz: wykres 1). Po procesie przygotowań w 2006 r. weszła w życie pierwsza regulacja poświęcona zarządzaniu ryzykiem kredytowania nieruchomości, a jednocześnie uwzględniającej relacje pomiędzy bankami i konsumentami nabywającymi mieszkania dla własnych potrzeb w postaci Rekomendacji S. W 2013 r. Rekomendacja S została znowelizowana i uzupełniona o zasady dotyczące wymaganego minimalnego wkładu własnego. Rekomendacja S wprowadziła również maksymalny okres kredytowania oraz obowiązki informacyjne o zakresie ryzyka stopy procentowej i ryzyka walutowego. Kolejno w 2013 r. Rekomendacja T rozszerzyła zapisy dotychczasowych przepisów z całościowym uwzględnieniem problematyki ochrony zdolności kredytowej klientów (tabela 2).

TABELA 2: Zestawienie polskich rozwiązań nadzorczych dotyczących relacji bankowo-konsumenckich na rynku kredytów hipotecznych wprowadzonych w latach 2004–2017

Regulacja prawna	Wprowadzone zasady kredytowe
1	2
Rekomendacja S dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie, 2013 r.	wprowadzenie wymaganego minimalnego wkładu własnego kredytobiorcy w wysokości do 20% (od 2017 r.), rekomendowany okres kredytowania do 25 lat, a maksymalny okres kredytowania do 35 lat, dla dłuższych okresów badanie zdolności kredytowej przy założeniu okresu kredytowania do 30 lat, zasady ustalania bankowo-hipotecznej wartości nieruchomości dla banków uniwersalnych, obowiązki monitorowania bankowo-hipotecznej wartości nieruchomości i wskaźnika LtV przez bank.

²⁰ Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta, Dz.U. z 2014 r., poz. 827.

1	2
<p>Rekomendacja T dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych, 2013 r., 2010 r.</p>	<p>wprowadzenie wskaźnika Dtl (ang. Debt to Income) i obowiązku monitorowania wskaźnika relacji wydatków związanych z obsługą zobowiązań do dochodów konsumenta, zasada oferowania konsumentom kredytów w złotych lub w walucie, w jakiej uzyskuje dochód, obowiązki informacyjne o konsekwencjach oraz wpływie spreadu walutowego na wielkość udostępnionego kredytu i poziom obciążenia jego spłatą, ograniczenie stosowania uproszczonych metod badania zdolności kredytowej do kredytów o niskiej wartości i dla banków o niższym od 12% współczynniku wypłacalności.</p>
<p>Rekomendacja S dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie, 2006 r.</p>	<p>obowiązki informacyjne dotyczące ryzyka rynkowego, w tym ryzyka stopy procentowej i ryzyka walutowego, w pierwszej kolejności banki miały oferować kredyty hipoteczne w złotych, a jeśli konsument decydował się na kredyt denominowany w walucie obcej, zdolność kredytowa miała być obliczana jak dla kredytów złotych i powiększać kapitał kredytu do wyliczeń o dodatkowe 20%, monitorowanie portfela ekspozycji kredytowych oraz procedur kredytowych, poprawa jakości zapisów umów i przejrzystości oferty kredytowej.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: https://www.knf.gov.pl/dla_rynk/regulacje_i_praktyka/rekomendacje_i_wytyczne; stan na 15.07.2017 r.

5. Zakończenie

Ocena efektów ekonomicznych wprowadzanych regulacji ochrony interesu ekonomicznego konsumenta kredytu hipotecznego w postaci przede wszystkim regulacji nadzorczych w formie Rekomendacji S i T czy też regulacji ustawowych może być pozytywna, jeśli wziąć pod uwagę stabilność i bezpieczeństwo systemu bankowego w ujęciu skutków makroekonomicznych w perspektywie ex post. Szczególne znaczenie dla poprawy jakości portfela kredytowego i ograniczenia szkodowości miało wprowadzenie zasad podwyższonego wymogu zdolności kredytowej dla kredytów denominowanych i indeksowanych w walutach obcych w 2006 r. (Rekomendacja S), co skutkowało tym, że udział kredytów przeterminowanych w tym portfelu kredytowym jest niższy od udziału przeterminowanych kredytów złotych. Kolejnym istotnym rozwiązaniem zwiększającym bezpieczeństwo systemowe było wprowadzenie udziału włą-

snego oraz rekomendacji udzielania kredytów w tej samej walucie co waluta podstawowych dochodów konsumenta. Rozwiązania te w znaczący sposób pozwoliły uniknąć konsekwencji kryzysów finansowych pierwotnie wywołanych na amerykańskim rynku kredytów *subprime* i minimalizować skutki erozji portfela kredytów hipotecznych w Polsce²¹.

W ujęciu *ex ante* można stwierdzić w świetle przeprowadzonych badań, że instrumenty ochrony konsumenta na rynku kredytów hipotecznych nie są jeszcze kompletne, a ich ewolucja nie została zakończona w badanym okresie. Dalszych regulacji prawnych można oczekiwać w zakresie instrumentów ograniczania ryzyka stopy procentowej i zamiany *quasi*-stałej stopy procentowej (WIBOR + marża) na stałą stopę procentową. Z punktu widzenia konsumentów zaciągających kredyty hipoteczne dotychczasowe regulacje nie są wystarczające i nie chronią przed skokowym wzrostem kosztów kredytu w warunkach np. kryzysu finansowego w przyszłości. Uzupełnień wymagają również rozwiązania w zakresie upadłości konsumenckiej i sposobu likwidacji kredytu w zamian za nieruchomości (np. procedury *foreclosure*). Postulowanie wprowadzenia tego rodzaju rozwiązań jest uzasadnione dalszą poprawą ochrony praw konsumenckich i jednocześnie bezpieczeństwem systemu finansowania nieruchomości w perspektywie długoterminowej. Pozytywnym krokiem w tym kierunku jest wprowadzenie wymaganego poziomu udziału własnego kredytobiorcy oraz powstanie Funduszu Wsparcia Kredytobiorców²².

W relacjach banku z konsumentem istotne są również obowiązki informacyjne, gdyż w przypadku rynku kredytów hipotecznych ze względu na specyfikę zabezpieczenia kredytu i jego długoterminowy charakter, istnieje znacząca asymetria informacyjna. Sama realizacja obowiązków informacyjnych i uświadamianie konsumentów (co zakładały Rekomendacje S i T) okazują się niewystarczające i zasadne jest postulowanie rozwiązań, które będą ograniczać zakres odpowiedzialności konsumenta w przypadku braku spłaty kredytu spowodowanego przyczynami losowymi, niepewnością w podejmowaniu decyzji lub błędem perspektywy w ocenie ryzyka kredytowego czy też ryzyka stopy procentowej²³. Tryb wdrożenia restrukturyzacji bankowego długu hipotecznego, wyższy udział własny, przejrzyste i stałe koszty dodatkowe czy przede wszystkim stałe stopy procentowe i koszty odsetek to rozwiązania obecne na rozwiniętych rynkach finansowania nieruchomości. W przyszłości, jeśli tylko model finansowa-

²¹ https://zbp.pl/public/repozytorium/EN/MITY_O_FRANKACH.pdf; stan na 15.07.2017 r.

²² <https://www.bgk.pl/osoby-fizyczne/fundusz-wsparcia-kredytobiorcow/>; stan na 15.07.2017 r.

²³ Por. B. Póltorak, *Hipoteczny pieniądz bankowy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013.

nia akcji kredytowej na rynku nieruchomości ulegnie zmianie na bardziej długoterminowy – np. poprzez wtórne rynki kredytowe, fundusze sekurytyzacyjne, emisje listów zastawnych – można będzie wskazać, że proces instytucjonalizacji polskiego rynku kredytów hipotecznych oraz jego regulacji w kierunku ochrony interesów konsumenckich w pełni osiągnął fazę dojrzałą. W praktyce zakres ochrony konsumenta zależeć będzie jednak nie tylko od przejrzystości regulacji i mechanizmów rynkowych, ale też m.in. od możliwości obrony praw konsumenckich w sądach powszechnych czy też poziomu konkurencji w sektorze bankowym. Sformułowaną we wstępie tezę o dojrzałości systemu ochrony interesów konsumenckich na rynku kredytów hipotecznych można więc uznać za pozytywnie zweryfikowaną z uwzględnieniem powyższych zastrzeżeń dotyczących ryzyka stopy procentowej i ochrony kredytobiorcy w warunkach niewypłacalności.

Kolejnym kierunkiem ewolucji regulacji dotyczących relacji banków i konsumentów na rynku kredytów hipotecznych jest upowszechnienie się zachowań przenoszonych z innych rynków produktów i usług, w tym wirtualnych, co może być dalszym kierunkiem badań i proponowania nowych rozwiązań legislacyjnych. Głównym kanałem dostępu do wiedzy dla konsumentów stała się sieć internetowa, a ważnym instrumentem budowania świadomości konsumenta są opinie innych osób wyrażane w sieci²⁴. W przeciwieństwie jednak do innych produktów i usług, kredyty hipoteczne ze względu na swoją złożoność i znaczenie dla budżetów domowych gospodarstw domowych wymagają dodatkowych i specjalistycznych uregulowań, które doprecyzowują też rolę banków – instytucji zaufania publicznego, jako stabilnych i bezpiecznych kredytodawców na rynku nieruchomości. Ochrona zbiorowych i indywidualnych interesów konsumenckich na rynku kredytów hipotecznych jest wobec powyższego w interesie wszystkich uczestników systemu finansowego i wymaga dalszych regulacji.

Bibliografia

Akty prawne

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 28.02.2014 r.).

²⁴ A. Dąbrowska, F. Byłok, M. Janoś-Kresło, D. Kielczewski, I. Ozimek, *Kompetencje konsumentów*, PWE, Warszawa 2015, s. 63.

- Uchwała Nr 148/2013 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie wydania Rekomendacji S dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie (Dziennik Urzędowy Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa, dnia 13 sierpnia 2013 r., poz. 23).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2001 r. o kredycie konsumenckim (Dz.U. z 2001 r., nr 100, poz. 1081).
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2007 r., nr 50, poz. 331).
- Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz.U. z 2011 r., nr 126, poz. 715).
- Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz.U. z 2011 r., nr 232, poz. 1377).
- Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz.U. z 2014 r., poz. 827).
- Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami (Dz.U. z 21.04.2017 r., poz. 819).

Opracowania

- Dąbrowska Anna, Byłok Felician, Janoś-Kresło Mirosława, Kielczewski Dariusz, Ozimek Irena**, *Kompetencje konsumentów*, PWE, Warszawa 2015.
- Korenik Dorota**, *O roli służebnej banków komercyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.
- Kuliszewski Grzegorz** (red.), *Raport Big Data w bankowości*, Związek Banków Polskich, Warszawa 2016.
- Olszak Marcin**, *Procykliczność działalności bankowej*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2015.
- Póltorak Bogusław**, *Hipoteczny pieniądz bankowy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2013.
- Siemińska Ewa**, *Ryzyka inwestowania i finansowania na rynku nieruchomości w kontekście etyki i społecznej odpowiedzialności*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2013.
- Sitek Marcin**, *Bankowość hipoteczna i rynek*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 2010.

Strony internetowe

- http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics/pl; stan na 15.07.2017 r.
- http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5478/6/5/1/mieszkania_91_17.xls; stan na 15.07.2017 r.
- <https://www.bgk.pl/osoby-fizyczne/fundusz-wsparcia-kredytobiorcow/>; stan na 15.07.2017 r.
- <http://www.investopedia.com/terms/f/foreclosure.asp>; stan na 15.07.2017 r.
- https://zbp.pl/public/repozytorium/EN/MITY_O_FRANKACH.pdf; stan na 15.07.2017 r.
- <http://amron.pl/strona.php?tytul=raporty-amron-sarfin>; stan na 15.07.2017 r.

Bogusław PÓŁTORAK

DEVELOPMENT OF CONSUMER PROTECTION INSTRUMENTS REGULATION ON THE POLISH MORTGAGE MARKET

(S u m m a r y)

The aim of this paper is to systematize solutions of consumer protection on the Polish mortgage market. The author conducted an analysis of legal regulations on the mortgage market (in the form of laws and implementing acts) and indicated the economic determinants of the mortgage market. The study includes the legal regulations that were prepared and implemented between 2004 and 2017. Mortgages, due to the subject of real estate financing, require specific forms of regulation. The risk of financing residential real estate is largely related to the long-term nature of the liability. Another danger is the volatility of interest rates and the change in the value of mortgage collateral. Consequently, the definition of transparent terms of consumer protection on the mortgage market is the essential part of the financial stability of the banking system.

Keywords: bank; borrower; credit risk; real estate

