



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
MINISTER FINANSÓW

FI/PTS/IE-3503/2005

Warszawa, 13. listopada 2005 r.

Pan  
**Charlie McCreevy**  
Komisarz  
ds. Rynku Wewnętrznego i Usług  
Komisja Europejska

*Stanisław Ramiński*

Doceniając wagę opublikowanej przez Komisję Europejską w lipcu br. Zielonej Księgi dotyczącej rynku kredytu hipotecznego w Unii Europejskiej oraz uwzględniając znaczenie tego sektora dla gospodarki całej Unii Europejskiej, przekazuję w załączeniu nasze stanowisko wobec poszczególnych zagadnień poruszonych w tym dokumencie.

Pragnę przy tej okazji wyrazić swoje uznanie dla Komisji Europejskiej, a zwłaszcza dla Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego i Usług, za wysiłek włożony w przygotowanie Zielonej Księgi.

Przedstawiając stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej wobec propozycji zawartych w Zielonej Księdze chciałbym przede wszystkim poinformować, że popieramy inicjatywy zmierzające do dalszego rozwoju rynków usług finansowych w Unii Europejskiej.

Należy mieć jednak na uwadze, co zostało również podkreślone w Zielonej Księdze, że z uwagi m.in. na różnorodność systemów finansowania rynku nieruchomości, stopień ich rozwoju i potencjału, zróżnicowanie profili kredytobiorców, struktur dystrybucyjnych, terminów zapadalności kredytów czy sposobów finansowania tego rodzaju działalności zakres prac harmonizacyjnych może być w tym przypadku znacznie ograniczony. Dlatego też wdrożenie przedsięwzięć harmonizacyjnych powinno być poprzedzone szczegółową analizą skutków podejmowanych działań.

W opinii Rządu Rzeczypospolitej Polskiej dopiero na podstawie powyższej analizy można rozważać różnego rodzaju działania, w tym legislacyjne, których celem byłoby ujednoczenie poszczególnych kwestii w ramach wszystkich państw członkowskich. Należy zauważyć, że podobne podejście zaprezentowała Komisja Europejska w Zielonej Księdze w sprawie polityki dotyczącej usług finansowych, zgodnie z którym działania legislacyjne będą podejmowane tylko wówczas, gdy będą one przynosić wyraźne korzyści ekonomiczne przemysłowi, rynkom i konsumentom.

Z uwagi na zasadnicze znaczenie, jakie dla wyznaczenia dalszych kierunków rozwoju jednolitego rynku usług finansowych będą miały obecna Zielona Księga i przyszła Biała

Księga, strona polska dokonała dogłębnej analizy propozycji Komisji Europejskiej. Nasze stanowisko zostało wypracowane na podstawie analiz przeprowadzonych przez instytucje rządowe oraz Narodowy Bank Polski. Ponadto, dokument Komisji Europejskiej poddano szerokim konsultacjom z przedstawicielami polskiego sektora usług finansowych, w tym z licznymi instytucjami finansowymi, organizacjami i stowarzyszeniami branżowymi. Szczegółowe stanowisko Rządu do poszczególnych zagadnień poruszonych w Zielonej Księdze załączone jest do niniejszego listu, niemniej w tym miejscu chciałbym podkreślić, że Rząd popiera te inicjatywy Komisji, które wpłynąć będą na:

- zrównanie pozycji prawnej konsumentów – kredytobiorców w ramach jednolitego rynku oraz
- polepszenie warunków dla funkcjonowania instytucji kredytowych.

Celom powyższym, w opinii Rządu służą i na poparcie zasługują w szczególności propozycje Zielonej Księgi odnoszące się w szczególności do:

- stopniowego (z odpowiednim okresem przejściowym) wprowadzenia jednolitego prawodawstwa opartego na Dobrowolnym Kodeksie Postępowania w zakresie przedkontraktowego udzielania informacji w przypadku kredytów hipotecznych,
- wprowadzenia jednolitych zasad obliczania rocznej stopy procentowej na poziomie Unii Europejskiej,
- wprowadzenia jednolitych standardów procesu wyceny nieruchomości i kwalifikacji rzeczoznawców majątkowych,
- promocji i zwiększenia uprawnień arbitrażu konsumenckiego,
- likwidacji nierównych praw dotyczących dostępu instytucji kredytowych do baz danych o kredytobiorcach.

Rząd polski jest przeciwny natomiast tym rozwiązaniom, które w jego opinii wywołać mogą negatywne konsekwencje dla uprawnień konsumentów oraz rozwoju rynku kredytu hipotecznego, to jest:

- ograniczeniu konkurencji na rynku kredytów hipotecznych,
- zmniejszeniu dostępności kredytu oraz
- pogorszeniu sytuacji prawnej kredytobiorców.

Mając powyższe na uwadze przedstawiamy negatywne stanowisko do następujących propozycji omawianych w Zielonej Księdze:

- wprowadzenie przepisów regulujących maksymalne oprocentowanie kredytów,
- umożliwienie swobodnego wyboru prawa dla umowy kredytowej,
- ustalenie jednolitego formularza dla umowy kredytowej,
- ustalenie jednolitych reguł dotyczących możliwości wcześniejszej spłaty zaciągniętego kredytu (w tym wprowadzenie opłat za wcześniejszą spłatę) oraz
- wprowadzenie obowiązkowego doradztwa dla kredytobiorców.

Pragnę ponadto ustosunkować się do opublikowanego w dniu 12 września br. przez Komisję Europejską badania London Economics pt. Koszty i korzyści integracji rynków kredytu hipotecznego w Unii Europejskiej. Raport ten prognozuje wzrost wartości portfela hipotecznego w Polsce do 35,5% PKB w 2015 r. (w porównaniu z 4,9% PKB w 2004 r.). Warunkiem ku temu jest, zdaniem analityków, integracja rynków hipotecznych. Zakłada się również, że integracja przysporzyłaby polskiej gospodarce 400-500 mld zł pieniądza kredytowego z zabezpieczeniem hipotecznym, który będzie pochodził po części z

transgranicznego finansowania banków. Według tego samego raportu, bez integracji rynków hipotecznych przyrost portfela hipotecznego w stosunku do PKB w Polsce w 2015 nastąpiłby tylko do wysokości 13,9%. Według tego samego raportu dodatkowy wzrost PKB w Polsce w związku z planowaną integracją ma wynieść 1,2%.

Jak się wydaje raport ten nie uwzględnia realnego popytu na kredyt hipoteczny. Skupiając się na możliwej dodatkowej podaży kredytów hipotecznych nie uwzględnia on, czy ta dodatkowa podaż będzie mogła być realnie zaabsorbowana przez polskich klientów. Jeśli uwzględnimy takie czynniki jak poziom bezrobocia, inflacja, ewentualna fluktuacja cen, to może się okazać, że prognozowane przyrosty kredytów hipotecznych (w związku z integracją rynków hipotecznych) dla takich krajów jak Polska są zawyżone.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na koszty, które związane byłyby z wdrożeniem propozycji zawartych w Zielonej Księdze, a które byłyby ponoszone przede wszystkim przez instytucje finansowe oraz pośrednio przez ich klientów. Jak prezentujemy to w naszym stanowisku, Polska należy do krajów, w których pakiet rozwiązań rozważany w Zielonej Księdze odnośnie ochrony konsumenta byłby w większości nowością, stąd koszty związane z jego wdrożeniem byłby relatywnie znacznie wyższe niż w większości pozostałych państw Unii Europejskiej, gdzie został on już wdrożony w 90%. Poza tym należy mieć jeszcze na względzie ingerencje w systemowe rozwiązania, jak np. funkcjonowanie rejestrów nieruchomości, których koszty musiałyby zostać pokryte przez budżet państwa. W związku z powyższym możliwy jest w naszej ocenie ujemny bilans kosztów i korzyści wprowadzenia proponowanych w Zielonej Księdze rozwiązań w Polsce, szczególnie w najbliższych kilku latach.

Stąd też uważamy, że szybkie wprowadzenie szerokiego zakresu jednolitych reguł, a w szczególności obowiązków prawnych, które będą musiały być wdrożone i przestrzegane przez instytucje kredytowe we wszystkich krajach członkowskich, może napotkać znaczne trudności natury ekonomicznej i prawnej. Kraje ze słabiej rozwiniętymi systemami bankowymi mogą mieć trudności z dostosowaniem się do nowych regulacji, co znacznie utrudni dalszy rozwój ich sektorów finansowych. Dlatego najlepszą drogą do osiągnięcia celu jakim jest harmonizacja rynków kredytu hipotecznego będzie, w opinii Rządu Rzeczypospolitej Polskiej, posłużenie się w jak najszerszym stopniu metodą minimum harmonizacji i stopniowe (ewolucyjne) wprowadzanie regulacji tylko tam, gdzie jest to absolutnie niezbędne poprzez m.in. konsekwentne stosowanie zasady subsydiarności przepisów wspólnotowych.

Na zakończenie pragnę raz jeszcze podkreślić, że przedstawiona w Zielonej Księdze inicjatywa zasługuje na uwagę i powinna być przedmiotem dalszych prac. Może ona być, w opinii polskiego Rządu dobrym punktem wyjścia do dalszej dyskusji na temat przyszłości rynków kredytu hipotecznego w Unii Europejskiej.

Z poważaniem

Z upoważnienia Ministra Finansów  
**PODSEKRETARZ STANU**  
Cezary Mech  
Cezary Mech





## **Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do Zielonej Księgi nt. kredytu hipotecznego w Unii Europejskiej**

### **Ochrona konsumenta**

### **Udzielanie informacji**

**Czy Kodeks powinien zostać zastąpiony przez prawo powszechnie obowiązujące, czy powinien pozostać aktem, którego stosowanie będzie oparte na zasadzie dobrowolności?**

Nie ulega wątpliwości, że kwestia dostarczenia odpowiedniej ilości informacji kredytobiorcom stanowi bardzo istotne zagadnienie dla transakcji hipotecznych, szczególnie biorąc pod uwagę długi czas trwania umowy kredytowej oraz jej wysokie koszty. Z tego też powodu Kodeks, który wprowadził do ogólnego stosowania Europejski Standardowy Arkusz Informacyjny (ESIS - European Standardised Information Sheet), wydaje się stanowić bardzo cenny materiał umożliwiający standaryzację powyższego zagadnienia we wszystkich krajach członkowskich.

Jednakże wydaje się, że stosowanie Kodeksu oparte na zasadzie dobrowolności nie jest rozwiązaniem wystarczającym. Rząd popiera wprowadzenie powszechnie obowiązujących reguł z zakresu ochrony konsumentów zawartych obecnie w Kodeksie. Wprowadzenie wiążącego ustawodawstwa w miejsce dobrowolnego Kodeksu powinno być jednak poprzedzone szczegółową analizą korzyści i kosztów takiego rozwiązania.

Należy przy tym zaznaczyć, iż Polska należy do krajów, w których pakiet rozwiązań rozważany Zieloną Księgą odnośnie ochrony konsumenta byłby w większości nowością. Przywołać wystarczy zasadniczą kwestię braku implementacji Kodeksu, podczas gdy w większości innych państw został już on wdrożony w 90%, a koszty które ewentualnie generuje Zielona Księga, zostały już poniesione. Koszty te, związane przede wszystkim ze szkoleniem kadry, kosztami zwiększonego aparatu prawnego, produkcją dodatkowych informatorów i materiałów reklamowych, zmianą i rozbudową oprogramowania, nowymi procedurami i systemami informatycznymi musiałyby zostać poniesione głównie przez instytucje finansowe. Istnieje obawa, że koszty te zostałyby przerzucone na klientów, przez co korzyść płynąca z tańszego kredytu zostałaby zniwelowana.

Niezbędnym wydaje się zatem, aby wprowadzenie wiążących regulacji w tej dziedzinie poprzedzone było stosunkowo długim okresem przejściowym, który umożliwiłby rozłożenie kosztów ich wdrożenia w dłuższym okresie czasu, a tym samym uczyniłby je mniej dotkliwymi zarówno dla instytucji finansowych, jak i ich klientów.

Tymczasem, do czasu podjęcia decyzji co do ewentualnego przyjęcia wiążących regulacji Komisja powinna rekomendować wdrożenie Kodeksu w nowych krajach Unii Europejskiej. Należy przypomnieć, że Komisja do tej pory nie potwierdziła jednoznacznie zaproszenia nowych krajów członkowskich do stosowania Kodeksu czego konsekwencją jest m.in. bardzo niski poziom implementacji Kodeksu w tych państwach.

Z punktu widzenia polskiego rynku kredytów hipotecznych ważne jest również zapewnienie i jednoznaczne zadeklarowanie przez Komisję, że gdyby doszło do przyjęcia wiążących regulacji w zakresie ochrony konsumenta to powinno odbyć się to poprzez utrzymanie zbliżonych zasad i schematów, które zawarte są w dzisiejszej formule Kodeksu.

**Jakiego rodzaju informacji należy udzielać konsumentom? Należy przy tym znaleźć rozwiązanie, które pozwoli zachować równowagę pomiędzy niedostateczną ilością informacji, a ich nadmiarem.**

Niepożądana wydaje się sytuacja, w której na poziomie narodowym, jak i europejskim zakres informowania klienta, poddawany byłby różnym reżimom w zależności od sposobu jego oferowania.

Stosowany dziś formularz ESIS zawiera dostateczne informacje o najważniejszych cechach i kosztach produktów i nie należy dążyć do uszczegółowienia zawartych w tym formularzu informacji, gdyż powodowałoby to ich małą przejrzystość, a tym samym mogłoby niekorzystnie wpływać na interesy klienta. Jednakże wskazane byłoby, aby na tym etapie Komisja uzgodniła sposób uzupełnienia Kodeksu o informacje wynikające z dyrektyw, które odnoszą się również do kredytu hipotecznego – np. dyrektywy o świadczeniu usług na odległość. Z uwagi na specyfikę rynków w nowych krajach członkowskich należałoby również przesądzić w jaki sposób i w jakim zakresie Kodeks powinien być uzupełniony o informacje dla kredytobiorcy o rynku oraz przysługujących mu prawach i obowiązkach w odniesieniu do kredytów hipotecznych denominowanych, bądź udzielanych w walucie, innej niż ta, w której kredytobiorca otrzymuje wynagrodzenie.

**Komisja uważa za kluczowe, aby przedkontraktowe informacje były udzielane na etapie umożliwiającym konsumentom zapoznanie się z innymi ofertami i porównanie ich. Czy możliwe jest jednak ujednoczenie tego w całej UE, wzięwszy pod uwagę różnice w tradycjach i systemie prawnym Państw Członkowskich?**

W tej dziedzinie należy zostawić możliwość zastosowania takich rozwiązań, które mogą różnić się w szczegółach w krajach Unii Europejskiej, ale w efekcie prowadzić muszą do osiągnięcia sytuacji, w której klient uzyska w odpowiednim czasie przejrzystą i wiarygodną informację. Informacja ta powinna umożliwić klientowi podjęcie decyzji o zaciągnięciu kredytu albo wycofaniu się z niej bez nadmiernych konsekwencji finansowych.

Ze względu na charakter informacji objętych formularzem ESIS, na rekomendację zasługuje stosowanie tego formularza nie na etapie pierwszego kontaktu, ale dopiero na etapie, w którym potencjalny kredytobiorca – na podstawie ogólnej oferty kredytodawcy – zdefiniuje podstawowe parametry swojego kredytu, takie jak kwota kredytu, wysokość wkładu własnego (o ile występuje), maksymalna możliwa kwota spłaty i okres kredytowania.

**Czy reguły dotyczące udzielania informacji powinny odnosić się wyłącznie do kredytodawców, czy może powinny dotyczyć również innych podmiotów, np.**

**pośredników? W jaki sposób można zapewnić stosowanie się do tych regul (obowiązkowe / dobrowolne)?**

W warunkach polskiego rynku kredytowego istnieją różne modele pośrednictwa. Pośrednik działający w imieniu i na rzecz banku oraz upoważniony do przeprowadzania całej procedury negocjacji i zawierania umowy kredytu, aż do fazy jej podpisania (z uwzględnieniem wyłącznego uprawnienia banku do badania zdolności kredytowej kredytobiorcy, wynikającego z bezwzględnie obowiązujących w Polsce przepisów prawa bankowego) powinien stosować system udzielania informacji na identycznych zasadach jak bank, na rzecz którego działa.

Natomiast pośrednik, który na podstawie generalnej oferty produktowej banku dokonuje wyłącznie akwizycji i powoduje nawiązanie kontaktu potencjalnego klienta ze wskazaną placówką banku, nie powinien podlegać systemowi udzielania informacji z użyciem formularza ESIS.

### **Doradztwo i pośrednictwo kredytowe**

**Czy zapewnienie doradztwa dla kredytobiorcy powinno być obowiązkowe czy dobrowolne?**

Nałożenie wymogu obowiązkowego doradztwa jest inicjatywą przedwczesną i na obecnym etapie prac nie zasługuje na poparcie.

Ewentualna obligatoryjność doradztwa mogłaby być jednak rozważana dopiero po uzyskaniu odpowiedzi na następujące kwestie:

- w jaki sposób zagwarantować niezależność opinii doradców (choćby od nacisków kredytodawców)?
- jak wysokimi kwalifikacjami musieliby się odznaczać doradcy, by prawidłowo ocenić nie tylko obecną ale i przyszłą zdolność kredytową konsumenta?
- na ile wiążąca miałaby być dla konsumenta ich opinia, tak by nie ograniczyć swobód osobistych w zakresie podejmowania decyzji?
- jaki byłby zakres odpowiedzialności doradcy?

Należy mieć również na względzie, że wprowadzenie regulacji w tym zakresie może mieć wpływ na zmniejszenie dynamiki przyrostu kredytów hipotecznych, jak również zmniejszeniem ekspansywności rozwoju różnorodnych produktów.

Na rozważenie zasługuje także strona kosztów takiego doradztwa. Koszty takie mogłyby wynikać w szczególności z wprowadzenia wymogu dokumentacji procesu doradztwa na trwałych nośnikach dla celów dowodowych - takie rozwiązanie mogłoby być inspiracją do przekształcania banków w instytucje quasi administracyjne. Tego typu rozwiązania mogłyby także negatywnie wpłynąć na ideę wypracowywania takich mechanizmów, które budują z klientem długotrwałe relacje oparte na zaufaniu, potwierdzonym profesjonalizmie oferty i obsługi oraz umożliwieniu klientowi swobodnego wyboru produktu i banku. Stworzenie warunków do konkurencyjności banków w sferze jakości obsługi klienta jest istotnym czynnikiem podnoszącym bezpieczeństwo w transakcjach bankowych.

Zgodzić się należy z twierdzeniem zawartym w Zielonej Księdze o istotnym wpływie doradztwa na zaufanie konsumentów. Natomiast wątpliwości należy wyrazić w stosunku do twierdzenia o istotności wpływu na zapobieganie problemowi nadmiernego zadłużenia konsumentów poprzez doradztwo.

**Czy należy określić warunki dla wszelkich świadczonych usług w zakresie doradztwa, bez względu na to, czy są one świadczone obowiązkowo czy na zasadzie dobrowolności (np. ustalenie standardów porad, sankcje z tytułu niestosowania się do nich, podawanie wysokości opłat, ustalenie roli doradcy oraz rejestrowanie rozmowy na trwałym nośniku informacji)?**

W tym zakresie można rozważyć podjęcie następujących działań:

- doprowadzenie do powstania rekomendacji Komisji Europejskiej dla organizacji samorządowych z rynków lokalnych krajów członkowskich, skupiających przedsiębiorstwa i osoby prowadzące działalność gospodarczą polegającą na doradztwie kredytowym, w zakresie tworzenia kodeksów opisujących standardy udzielania porad, zawierających sankcje za niestosowanie się do nich, zakres funkcji do spełnienia przez doradcę kredytowego, zakres doradztwa związanego z oceną zdolności kredytowej konsumenta, sposób utrwalania porad etc.,
- opracowanie strategii promocji tych rekomendacji i ustalenie horyzontu czasowego na ocenę procesu tworzenia ww. kodeksów w poszczególnych krajach członkowskich.

Stosowanie się do takiego kodeksu mogłoby stanowić element tworzenia przewagi konkurencyjnej przez tych pośredników, którzy przyjęliby jego zapisy.

#### **Przedterminowa spłata kredytu**

**Czy przedterminowa spłata powinna być prawnie zagwarantowana czy też należy pozostawić to zagadnienie swobodzie wyboru? W przypadku, gdyby wybrana została pierwsza opcja, to czy konsument mógłby zrezygnować z korzystania z przysługującego mu prawa? Na jakich warunkach? Czy egzekwowanie tego prawa przez konsumenta może skutkować nałożeniem na niego opłat z tego powodu?**

Kwestia ta nie powinna podlegać sztywnym regulacjom, określającym uprawnienia stron umowy. Wprowadzenie takich regulacji mogłoby doprowadzić do ograniczenia ilości dostępnych na rynku produktów kredytowych, a tym samym spowodować, że kredytobiorcy mieliby mniejszą możliwość wyboru odpowiedniego dla nich kredytu. Kredytobiorca powinien mieć pozostawiony wybór pomiędzy kredytem tańszym, którego wcześniejsza spłata wiązałaby się z koniecznością uiszczenia przez kredytobiorcę określonej opłaty, a kredytem droższym, którego wcześniejsza spłata nie wiązałaby się z żadnymi konsekwencjami finansowymi dla kredytobiorcy.

Jako przykład można przedstawić rozwiązania stosowane w Polsce, gdzie konkurencja między bankami doprowadziła do sytuacji, w której wiele banków nie pobiera w ogóle jakichkolwiek opłat za wcześniejszą spłatę kredytu.

**W jaki sposób powinno się naliczać takie opłaty (zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego czy według postanowień umownych)? Czy powinny istnieć granice opłat, jak to ma miejsce w niektórych Państwach Członkowskich?**

Jak wynika ze stanowiska do pkt 7 kwestia ta nie powinna podlegać regulacjom. Kredytodawcy powinni mieć swobodę w kształtowaniu oferowanych przez nich produktów, w tym również takich, w których kredytobiorca, w przypadku wcześniejszej spłaty kredytu będzie musiał uścić stosowną opłatę.

**W jaki sposób konsument powinien być informowany o możliwości przedterminowej spłaty kredytu? Czy istnieje możliwość kształcenia konsumentów w tej dziedzinie?**

Jest to szczególnie ważne zagadnienie, które powinno być standardem realizowanym na możliwie najwcześniejszym etapie, poczynając od ulotek reklamowych poprzez włączenie do Kodeksu obowiązku informowania o takiej możliwości.

### **Roczna stopa oprocentowania (APR)**

**Jaki jest cel rocznej stopy oprocentowania? Czy służy ona celom informacyjnym? Porównawczym? Czy może obydwóm z nich?**

Roczna stopa oprocentowania spełnia obie powyższe role.

**Czy powinien istnieć europejski standard zarówno metody naliczania, jak i składników kosztów?**

Należy podjąć działania w celu wprowadzenia jednolitych zasad obliczania rocznej stopy oprocentowania na poziomie Unii Europejskiej, gdyż może to być istotny element ochrony konsumentów.

**Jeżeli tak, to jakiego rodzaju składniki kosztów powinny zostać uwzględnione w takim standardzie europejskim?**

Trudność w ustaleniu katalogu jednoznacznie zdefiniowanych składników kosztu uwzględnianych przy obliczaniu rocznej stopy oprocentowania może wynikać z różnic w systemach prawnych, które powodują nieprzystawalność pojęć prawnych, przy pomocy których budowane są definicje poszczególnych kosztów, a także ze specyficznych i niejednorodnych rozwiązań finansowych stosowanych na różnych rynkach w stosunku do produktów kredytowych.

Celowe i nie rodzące negatywnych następstw byłoby ujmowanie we wzorze na roczną stopę oprocentowania jedynie kosztów występujących we wszystkich produktach na wszystkich rynkach i dających się przy tym jednoznacznie zdefiniować oraz możliwych do wyliczenia przed zawarciem umowy, a więc niezależnych od zdarzeń przyszłych i niepewnych. Do takich kosztów zaliczyć należy najistotniejsze obciążenia z tytułu udzielenia kredytu (odsetki od wykorzystanej kwoty kredytu, marża banku, opłaty za postawienie kredytu do dyspozycji i jego udzielenie, opłaty jednorazowe, za rozpatrzenie wniosku, koszt wyceny nieruchomości oraz ew. opłaty za wcześniejszą spłatę kredytu).

**Komisja oczekuje opinii na temat korzyści udzielania odrębnych informacji związanych ze wszystkimi kosztami nie uwzględnionymi w rocznej stopie oprocentowania, oraz na temat prezentowania tej stopy w czytelny sposób, tj. jako miesięcznego lub ogólnego kosztu kredytu.**

Korzyści odrębnego dostarczania informacji na temat jak największej ilości kosztów nieuwzględnianych w rocznej stopie oprocentowania przy jednoczesnym minimalizowaniu katalogu kosztów uwzględnianych w jej obliczaniu mogą być następujące:

- czytelność takiej informacji dla konsumentów,
- realna porównywalność rzeczywistej stopy oprocentowania stosowanej przez różnych kredytodawców w ramach jednego rynku krajowego i w transakcjach transgranicznych,
- brak możliwości manipulowania przez kredytodawców wysokością rocznej stopy oprocentowania poprzez nieuwzględnianie w niej kosztów celowo zmodyfikowanych w zapisie umownym w taki sposób, aby nie mieściły się w definicji kosztu zaliczonego do rocznej stopy oprocentowania (przy ograniczonej możliwości kontroli

prawidłowości obliczania rocznej stopy oprocentowania i możliwości obrony różnych interpretacji definicji poszczególnych kosztów może to być zjawisko częste).

Kwestie dotyczące kosztu kredytu hipotecznego można by rozwiązać na podobnych zasadach jak w przypadku kredytu konsumenckiego.

### **Regulacje dotyczące wysokości i zmian oprocentowania**

**Jakie są konsekwencje regulacji antylichwiarskich dla integracji rynków (uwzględniając wszelkie powiązania z takimi produktami jak renty hipoteczne (equity release) i ubezpieczenie kredytów hipotecznych)?**

Najczęściej przytacza się następujące negatywne konsekwencje wprowadzenia maksymalnego pułapu oprocentowania kredytów:

- wykluczenie konsumentów o niskich lub niestałych dochodach z legalnego rynku kredytowego,
- rozszerzenie szarej strefy rynku pożyczek oferowanych przez podmioty nie prowadzące legalnej działalności gospodarczej (jak że ograniczenie podaży legalnych kredytów nie ograniczy społecznego popytu na kredyt), co z kolei spowoduje pogorszenie prawnej ochrony konsumentów, gdyż na czarnym rynku nie będą oni chronieni przez żadne przepisy, w tym także przez stosowane obecnie przez wszystkich pożyczkodawców przepisy gwarantujące szczególną ochronę konsumentom,
- stworzenie mechanizmów obchodzenia prawa poprzez podpisywanie umów o treści odmiennej od prawdziwej istoty stosunku prawnego, co prowadzi do obniżenia szacunku społecznego dla prawa i do organów wymiaru sprawiedliwości,
- podwyższeniu oprocentowania kredytów obecnie niskooprocentowanych np. hipotecznych (efekt kompensaty) oraz obniżeniu oprocentowania depozytów,
- wystąpienie znacząco negatywnego zjawiska na rynku usług finansowych w postaci zubożenia jego oferty, zahamowania obecnego trendu rozwojowego i ograniczenia wpływów podatkowych z tego sektora.

Dodatkowo, ze względu na specyfikę kredytu hipotecznego i szersze stosowanie praktyki włączania w jego udzielanie doradców i pośredników, może dojść do powszechnego stosowania obchodzenia limitów maksymalnych odsetek poprzez pobieranie różnych dodatkowych opłat przez inne podmioty niż banki (w miejsce utraconego zysku odsetkowego), co zniekształci prawdziwy obraz finansowy kredytu i będzie mylące dla konsumentów.

Regulacje dotyczące ograniczenia oprocentowania kredytów w Polsce wejdą w życie w najbliższej przyszłości, a więc nie można jeszcze w sposób szczegółowy określić ich pełnych skutków.

**Czy zagadnienie to powinno być rozpatrywane w szerszym kontekście niż kredyty hipoteczne?**

Administracyjne ustalenie górnego poziomu wysokości stóp procentowych może spowodować, że część instytucji przestanie udzielać kredytów podmiotom charakteryzującym się wyższym poziomem ryzyka, nie mogąc w kalkulować tych ryzyk w cenę kredytu.

A zatem, zamiast zwiększenia dostępności kapitału może nastąpić jej ograniczenie.

### **Czy takie ograniczenia hamują integrację rynków?**

Rozwiązania takie mogą znacząco zakłócić integrację rynku i stanowczo nie powinny być wprowadzane do ustawodawstwa europejskiego. Działania Komisji Europejskiej powinny pójść raczej w kierunku znoszenia tego typu ograniczeń.

### **Jaki wpływ mogą mieć takie regulacje na rozwój poszczególnych produktów, jak np. produkty z dziedziny rent hipotecznych (equity release)?**

Wpływ ustawowo wprowadzonych limitów oprocentowania na te produkty będzie analogiczny jak powyżej przedstawione skutki dla całego rynku finansowego.

## **Umowa kredytowa**

### **Komisja oczekuje uwag w kwestii korzyści z normalizacji umów hipotecznych, np. za pomocą tzw. reżimu 26.**

Niecelowe są działania zmierzające do wprowadzenia standardowego formularza umowy kredytu hipotecznego. Zamiast prób stworzenia takiego formularza (co może być niewykonalne ze względu na różnice w poszczególnych systemach prawnych), należy dążyć do wprowadzenia jednolitego (minimalnego) zakresu informacji, jakie muszą zostać zawarte w umowach kredytu hipotecznego.

Idea normalizacji umów, o ile byłaby wdrażana jako opcja dostępna dla stron, może przyczynić się do poprawy warunków dla integracji rynków finansowych. W takim przypadku skorzystanie z narzędzia standaryzacji, jakim jest reżim 26, wydaje się dobrym wyborem. Jednakże interwencja Komisji w formie reżimu 26 w kwestii formularza umowy hipotecznej musi być poprzedzona osobnymi konsultacjami nad proponowanym formularzem takiej umowy pod kątem nie tylko spełniania oczekiwań integracji poprzez standaryzację, ale głównie z punktu widzenia podstawowych wymagań rozwojowych rynków. Jak do tej pory brak jest doświadczeń z funkcjonowania reżimu 26, stąd trudno jest wypowiadać się o skutkach zastosowania takiego reżimu dla kredytów hipotecznych.

## **Środki odwoławcze**

### **Czy Komisja powinna rozważyć narzucenie Państwom Członkowskim obowiązku zapewnienia alternatywnych środków odwoławczych w dziedzinie kredytów hipotecznych?**

Wydaje się, że w tym zakresie można wykorzystać dotychczasowe doświadczenia Unii Europejskiej w zakresie instytucji prowadzących pozasądowe postępowanie rozjemcze dla konsumentów, uwzględniając przy tym dotychczasowy dorobek legislacyjny oraz instytucje zrzeszone w paneuropejskiej sieci FIN-NET.

W Polsce istnieje instytucja Bankowego Arbitrażu Konsumentckiego, działającego przy Związku Banków Polskich. Został on powołany w celu rozstrzygania sporów pomiędzy konsumentami – klientami banków a bankami w zakresie roszczeń pieniężnych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania przez bank czynności bankowych lub innych czynności na rzecz konsumenta. Działalność Arbitra oceniana jest pozytywnie zarówno przez konsumentów, jak i przez same banki. Wydaje się zatem, że jego kompetencje można rozszerzyć o kredyty hipoteczne.

Należy jednak wskazać na fakt, że alternatywne środki odwoławcze nie powinny wyłączać sądownictwa powszechnego i konsument w każdym przypadku powinien mieć zagwarantowane prawo do tej drogi rozstrzygnięcia sporów.

**Komisja oczekuje opinii na temat sposobów zwiększenia wiarygodności istniejących alternatywnych systemów odwoławczych, w szczególności w zakresie kredytów hipotecznych.**

Zasadnym jest promowanie mediacji i arbitrażu jako metody tańszej i bardziej efektywnej w rozwiązywaniu sporów pomiędzy instytucjami kredytowymi, a konsumentami. Nie należy jednak pomijać faktu, że najczęściej stroną odczuwającą skutki tradycyjnych procedur odwoławczych sądowych są przedsiębiorcy. Komisja słusznie wskazuje na aspekt wysokich kosztów i czasu, jaki pochłaniają tradycyjne procesy sądowe, jednak zwrócić należy uwagę na jeszcze jeden pozytywny aspekt polubownego rozstrzygnięcia sporów. Konsument, dla którego zobowiązanie związane z nabyciem nieruchomości jest najczęściej największym, jakie zaciąga w życiu, w przypadku braku polubownego rozstrzygnięcia sporu może stracić w ogóle możliwość zaciągania zobowiązań na rynku finansowym.

Komisja Europejska powinna promować wprowadzenie przepisów o prowadzeniu mediacji z konsumentami do kodeksów postępowania, tworzonych przez samorządowe organizacje zrzeszające instytucje działające na rynku finansowym. Należałoby kontynuować prace nad stworzeniem opisu warunków uprawniających lub zobowiązujących strony do skorzystania z dostępnych narzędzi – alternatywnych środków odwoławczych. Zastosowanie takiej metody działania pozwoli na szybsze wprowadzenie w życie zasad mediacji. Wprowadzenie zapisów do dobrowolnych kodeksów może zwiększyć zaufanie klientów do instytucji stosujących się do nich, co wpłynie na wzrost konkurencji pomiędzy instytucjami.

## **Kwestie prawne**

### **Prawo właściwe**

Kwestia określenia prawa właściwego dla wykonywania umowy kredytowej jest bardzo istotnym elementem w działalności transgranicznej. Dowolność w wyborze prawa, które mogłoby być stosowane dla umów kredytów hipotecznych może stwarzać dla konsumentów poważne ryzyko w sytuacji ewentualnego sporu. Nieznajomość obcego prawa może prowadzić do konieczności korzystania z usług wyspecjalizowanych kancelarii prawnych, co w znacznym stopniu może zwiększyć koszty prowadzenia ewentualnego sporu. Sytuacja taka może wpłynąć na niepewność konsumentów i być czynnikiem zmniejszającym zaufanie konsumentów do kredytów hipotecznych świadczonych transgranicznie.

Wydaje się, iż właściwym pozostaje obecne rozwiązanie wynikające z art. 5 ust. 2 Konwencji z 1980 r. o prawie właściwym dla zobowiązań umownych stanowiące, że w umowach konsumenckich wprowadzić dopuszczalny jest wybór prawa, ale nie może on prowadzić do pozbawienia konsumenta ochrony, jaką zapewniają mu bezwzględnie obowiązujące przepisy państwa, w którym ma on miejsce zwyczajnego pobytu. Prawo zwyczajnego miejsca pobytu konsumenta byłoby także właściwym w przypadku braku dokonania wyboru prawa.

Natomiast do ustanowienia hipoteki na nieruchomości i do umów lub jednostronnych czynności prawnych związanych z tym zabezpieczeniem zastosowanie powinno mieć prawo kraju, w którym nieruchomość jest położona.

## Zdolność kredytowa klienta

Przy zastosowaniu podobnego podejścia, jak w przypadku kredytów konsumenckich, Komisja uważa, że priorytetową kwestią może być zapewnienie transgranicznego dostępu do baz danych na zasadzie niedyskryminowania. Komisja chętnie zapozna się z opiniami na ten temat.

Należy przychylić się do twierdzenia o konieczności likwidacji warunków nierównych praw w dostępie do baz danych, które w pewnych przypadkach mogą stanowić naruszenie prawa Unii Europejskiej. W związku z powyższym Komisję Europejską mogłaby podjąć prace nad przygotowaniem badań specyficznych cech rynków zarządzania informacją gospodarczą w poszczególnych krajach członkowskich i wypracowaniem modelu rekomendowanego dla krajów Unii Europejskiej. Badania te powinny obejmować zróżnicowanie systemów sporządzania i dostępu do baz danych, bariery prawne i ekonomiczne rozwoju rynków krajowych w zarządzaniu informacją gospodarczą. Pozwoliłoby to rządów krajów członkowskich na porównawczą ocenę sytuacji na lokalnym rynku i przygotowanie harmonogramów dojścia do modelu rekomendowanego. Prace te powinny być rozpoczęte ze względu na korzyści płynące z istnienia optymalnego modelu lokalnego i transgranicznego dostępu do baz danych dla obu stron umowy kredytu hipotecznego. Po zakończeniu prac badawczych powinna rozpocząć się dyskusja nad zasadnością wdrożenia rekomendowanego przez Unię Europejską modelu rynku zarządzania informacją gospodarczą poprzez stworzenie właściwych ram prawnych.

Poza obowiązkami wynikającymi z przepisów nt. adekwatności kapitałowej (CRD) szczególne znaczenie miałyby to w przypadku transakcji sekurytyzacyjnych, gdzie bardzo często inwestorzy są zainteresowani informacjami na temat wiarygodności zabezpieczających papiery wartościowe przez nich nabywane. Niemniej jednak przede wszystkim ze względu na ograniczenia związane z tajemnicą bankową dostęp do informacji zgromadzonych w tego typu bazach danych nie powinien mieć nieograniczonego charakteru.

## Wycena nieruchomości

**Jakie są korzyści z ujednoczonych standardów Unii Europejskiej, zarówno dla procesów wyceny, jak i rzeczoznawców?**

Docelowo możliwym i zasadnym jest doprowadzenie do ujednoczenia na poziomie Unii Europejskiej standardu procesu wyceny i kwalifikacji rzeczoznawców. Będzie to niewątpliwie miało istotne znaczenie dla porównywania wartości nieruchomości położonych w różnych państwach członkowskich, a także przyczyni się do zmniejszenia ryzyka związanego z udzielonym kredytem. Wprowadzenie jednolitych zasad wyceny będzie przynosiło również korzyści dla rzeczoznawców majątkowych m.in. w postaci rozszerzenia rynku pracy, konsekwencją tego będzie zwiększenie konkurencji, co z kolei może przełożyć się na wymierne korzyści dla konsumentów w postaci obniżenia kosztów wyceny. Oceniając taką możliwość realnie w chwili obecnej należy jednak zwrócić uwagę, że bardzo trudne byłoby doprowadzenie w krótkim czasie do całkowitego ujednoczenia standardów kwalifikacji taksatorów we wszystkich krajach członkowskich. Ponadto należy uzyskać wyjaśnienia Komisji, co rozumie pod pojęciem standardu, gdyż obecnie pojęcie to jest niejasne.

## **Jakie są korzyści z działań Komisji w celu zapewnienia wzajemnego uznania krajowych standardów wyceny?**

Wartą rozważenia jest propozycja, aby rozpocząć proces ujednoczenia od rekomendowania przez Komisję przyjęcia przez kraje członkowskie jednolitych standardów szkoleniowych dla nowej kadry tej profesji. Podjęcie prac przez Komisję nad tym projektem miałyby wiele pozytywnych konsekwencji. W kwestii ujednoczenia procesów wyceny, możliwe wydaje się już obecnie wprowadzenie kilku standardów najpowszechniej stosowanych w krajach członkowskich.

Przy założeniu, że proces ujednoczenia musi być długotrwały, w okresie przejściowym dobrym rozwiązaniem wydaje się zapewnienie wzajemnego uznania krajowych standardów w dziedzinie wyceny. Miałyby to z pewnością pozytywny wpływ na zwiększenie dynamiki wzrostu transakcji transgranicznych, migracji kapitałów oraz rozwoju rynków finansowych.

Wprowadzenie standardów na poziomie unijnym należy uznać za pożądane. Niemniej jednak przed podjęciem wiążących decyzji należałoby rozpatrzyć ewentualne koszty związane z wprowadzeniem tego typu standardów.

### **Procedury wymuszonej sprzedaży**

**Komisja oczekuje na opinie w kwestii zachęt do wprowadzania korzystnych zmian w procedurach wymuszonej sprzedaży: po pierwsze należy zebrać informacje na temat kosztów i czasu trwania tych procedur we wszystkich państwach członkowskich oraz na temat ich skuteczności w zakresie ochrony interesów wszystkich zainteresowanych stron, następnie należy przedstawić te informacje w formie regularnie aktualizowanej „tabeli wyników” oraz, w przypadku, gdy okaże się to skuteczne w dłuższej perspektywie, należy wziąć pod uwagę podjęcie szerszych działań.**

Złożoność tematu, głębokie osadzenie problemu w porządkach prawnych państw członkowskich, najczęściej w wielu różnych regulacjach składających się na krajowe ramy prawne wymuszonej sprzedaży wskazują, że jak najbardziej rekomendowane byłoby podjęcie przez Komisję Europejską działań dla opisanie istniejącego w krajach członkowskich stanu faktycznego i prawnego wymuszonej sprzedaży. Stworzenie na tej bazie swoistego rodzaju informatora pozwoliłoby na dokonanie rzetelnej oceny sytuacji na krajowych rynkach państwa członkowskiego i opisanie ewentualnych istniejących przeszkód prawnych i koniecznych zmian. Niekorzystny obraz procedury krajowej wynikający z informatora mógłby także motywować poszczególne kraje członkowskie do podjęcia autonomicznej decyzji zmiany swojego ustawodawstwa.

Celowe byłoby także, na podstawie danych z tabeli, stworzenie modelu optymalnej procedury sprzedaży wymuszonej, który mógłby zafunkcjonować jako wzór dla ustawodawstw krajowych. Będzie to miało duże znaczenie z punktu widzenia celów realizacji strategii Lizbońskiej, pozytywnego rozwiązania problemu nadmiernej różnorodności procedur wymuszonej sprzedaży.

Należy poprzeć proponowany przez Komisję harmonogram działań w tym zakresie.

### **Opodatkowanie**

**Komisja chętnie zapozna się z informacjami na temat przeszkód natury fiskalnej dla transgranicznego udzielania kredytów hipotecznych, które mogą naruszyć swobody ustanowione prawem UE.**

Komisja Europejska powinna bezwzględnie dążyć, aby w żadnym kraju członkowskim nie występowały przepisy podatkowe dyskryminujące kredytodawców z innego kraju członkowskiego, gdyż jest to czynnik o takiej wadze finansowej, że może on całkowicie determinować decyzję kredytobiorcy o wyborze kredytodawcy.

## **Zabezpieczenie hipoteczne**

### **Rejestry nieruchomości**

**Komisja przed dokonaniem dalszej oceny oczekuje uwag w kwestii projektu EULIS.**

Przed wszystkim należy zauważyć, że kwestie prawa własności i innych praw rzeczowych, jak i prawo zobowiązań jako takie są wyłączone z kompetencji wspólnotowej. W związku z tym ewentualne inicjatywy podejmowane przez Komisję w tym zakresie mogą mieć jedynie charakter niewiążących działań pozalegisacyjnych.

Niemniej jednak wydaje się, że stworzenie jednolitego systemu informacji o nieruchomościach, który byłby dostępny dla wszystkich uczestników rynku, niezależnie od państwa, w którym się znajdują, należy uznać za cenną inicjatywę, a w jej kontekście należy rozważyć następujące kwestie:

- brak takiego systemu, z uwagi na trudności z szacowaniem ryzyka „na odległość” mógłby stanowić źródło ograniczenia działalności transgranicznej i generować dodatkowe koszty związane z uzyskaniem dostępu do informacji i ich oceną,
- wprowadzenie jednolitego systemu informacji może się okazać niezwykle kosztowne i długotrwałe; uzyskanie spójności informacji dostępnych w poszczególnych państwach może być uzależnione od wprowadzenia niekiedy poważnych zmian w regulacjach prawnych,
- biorąc powyższe pod uwagę należy poszukiwać jednocześnie rozwiązań docelowych, jak i doraźnych.

Współuczestniczenie finansowe Komisji w projekcie EULIS wydaje się uzasadnione i potrzebne.

### **Eurohipoteka**

**Komisja oczekuje uwag na temat Eurohipoteki. Przed dokonaniem oceny tego zagadnienia Komisja zaczeka na wynik obecnych konsultacji.**

Stworzenie instrumentu, który mógłby stanowić zabezpieczenie dla kredytów i funkcjonować we wszystkich państwach członkowskich wydaje się zasadne. Stanowi jednak ostateczny etap przygotowania systemu jednolitego rynku kredytów hipotecznych w Europie, gdyż jego wprowadzenie wymaga daleko idących zmian w regulacjach omawianych we wcześniejszych częściach Zielonej Księgi. Z pewnością doprowadziłoby to do efektywniejszego wykorzystania środków, co przyniosłoby korzyści także dla konsumentów, którzy mogliby zaciągać tańsze kredyty na zakup nieruchomości. Instytucje finansujące zakup nieruchomości zyskałyby instrument znacznie ułatwiający działalność transgraniczną, co korzystnie wpłynęłoby na konkurencję między nimi. Należy zaznaczyć, iż w Polsce prowadzone są obecnie zaawansowane prace nad wdrożeniem do systemu prawnego instytucji długu gruntowego, które to prawo, w przeciwieństwie do hipoteki, nie jest powiązane z wierzytelnością, którą zabezpiecza.

Wydaje się jednak, że w chwili obecnej hipoteka, jako instytucja prawna o długiej tradycji, bardzo dobrze utrwalona we wszystkich systemach prawnych krajów UE, może także dobrze funkcjonować na podstawie prawa krajowego każdego z państw

