

**Ocena Skutku Regulacji
w odniesieniu do problemu uzależniania zawarcia
umowy kredytu hipotecznego w walucie obcej
od przyrzeczenia przez konsumenta nabywania
od kredytodawcy przedmiotów niezbędnych
do spełnienia świadczenia (tj. waluty obcej)**

Spis treści

1. Identyfikacja problemu	3
1.1. Istota problemu.....	3
1.2. Skala problemu.....	4
1.3. Dotychczasowe regulacje	4
2. Konsultacje - ocena funkcjonowania dotychczasowych regulacji	5
2.1. Stanowisko KNF	5
2.2. Stanowisko UOKiK.....	7
2.3. Stanowisko Fundacji „Kup Franki”	8
3. Określenie celów regulacji	10
3.1. Cele ogólne regulacji.....	11
3.2. Cele bezpośrednie regulacji	11
4. Uwarunkowania proponowanej regulacji.....	12
4.1. Strony odpowiedzialne za egzekwowanie regulacji.....	12
4.2. Ocena efektywności obowiązujących regulacji	13
4.3. Oczekiwany wpływ proponowanych nowych regulacji na aktualne regulacje.....	14
5. Określenie opcji realizacji celów	15
6. Określenie planu wdrażania	16
7. Porównanie opcji i rekomendacja najlepszej z nich.....	17

1. Identyfikacja problemu

1.1. Istota problemu

Problem uzależniania zawarcia umowy od przyrzeczenia przez konsumenta nabywania w przyszłości od kontrahenta przedmiotów niezbędnych do spełnienia świadczenia wystąpił na rynku kredytów hipotecznych. W umowach konsumenckiego kredytu hipotecznego, gdzie spłata zobowiązań następować miała w walutach obcych, niektóre banki nałożyły na kredytobiorców obowiązek nabywania od tychże banków waluty obcej, przeznaczonej na spłatę zobowiązań. Wzrost kursu waluty obcej powoduje w takim przypadku automatyczne zwiększenie rat kredytowych, jednocześnie zaś konsument nie ma możliwości pozyskania waluty na rynku i negocjowania z innym oferentem korzystniejszej ceny nabywanej waluty.

W związku ze zmiennością kursów walut obcych, obowiązek nabywania waluty od banku stanowi uciążliwy warunek, generujący dodatkowe korzyści dla banku z tytułu zawarcia umowy kredytowej (zyski ze sprzedaży waluty), zaś po stronie konsumenta powodujący powstanie zwiększonych, nieuzasadnionych kosztów spłaty kredytu oraz ograniczenie jego wolności wyboru. Istniejący stan faktyczny przyczynia się także do ograniczenia konkurencji na rynku sprzedaży walut obcych, uniemożliwiając konsumentom poszukiwanie alternatywnej, korzystniejszej oferty zakupu waluty. Należy również podkreślić, iż warunek nabywania waluty od banku nie jest konieczny dla prawidłowego wywiązywania się konsumenta z umowy kredytu i dlatego nie powinien stanowić on niezbędnego warunku jej zawarcia.

Ponadto, praktyka uzależniania zawarcia umowy kredytu od przyrzeczenia przez konsumenta nabywania waluty od banku połączona była niejednokrotnie z praktyką niewywiązywania się przez banki z obowiązku informowania konsumentów o istniejącym ryzyku ekonomicznym i prawnym, wiążącym się z przyjęciem takiego zobowiązania. Powyższe oznaczało naruszenie zasad uczciwego obrotu i zasad współzycia społecznego¹.

Istota problemu polega na narażeniu konsumentów na poniesienie negatywnych konsekwencji społeczno-gospodarczych, wynikających z narzucania im przez kontrahentów dodatkowych zobowiązań, wykraczających poza istotę stosunku kredytowego.

¹ Por. Raport dot. spreadów, UOKiK, Warszawa 2009, s. 15.

1.2. Skala problemu

Zgodnie z danymi KNF ze stycznia 2010 r., wartość mieszkaniowych kredytów walutowych dla ludności w polskim sektorze bankowym w listopadzie 2009 r. sięgała 139,3 mld zł, co stanowiło 63% portfela kredytów mieszkaniowych ogółem. W 2009 r. na rynku kredytowym nastąpiła istotna zmiana tendencji wzrostu zadłużenia walutowego gospodarstw domowych – w ciągu 11 miesięcy tego roku wartość kredytów walutowych wzrosła o 4,4 mld zł. W ocenie KNF, umacnianie się polskiej waluty, a także łatwiejszy dostęp do walutowych źródeł finansowania działalności kredytowej stwarzają warunki do wzrostu akcji kredytowej w walutach obcych.

Jak wskazuje KNF, zadłużanie się w walucie obcej, mimo niskiego oprocentowania, wiąże się jednak dla kredytobiorcy otrzymującego dochody w złotych z dodatkowym ryzykiem, wynikającym ze zmienności kursów walut obcych. Z pozycji klienta detalicznego zarządzanie ryzykiem walutowym jest praktycznie niemożliwe, dlatego kredyt walutowy nie powinien być produktem masowym.

1.3. Dotychczasowe regulacje

W dniu 17 grudnia 2008 r. KNF podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Rekomendacji S (II) dotyczącej dobrych praktyk w zakresie ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie. Rekomendacja wprowadziła dodatkowe, w stosunku do wcześniejszej Rekomendacji S, zalecenia dotyczące informowania klientów o *spreadzie* walutowym, obciążeniach oraz ryzyku związanym z istnieniem różnic między kursem sprzedaży a kursem kupna walut obcych przed zawarciem oraz w trakcie trwania umowy o kredyt w przypadku kredytów udzielnych w walucie obcej lub indeksowanych kursem waluty obcej.

Zgodnie z zaleceniami Rekomendacji S (II) bank powinien umożliwić klientowi na jego wniosek spłatę rat w walucie indeksacyjnej przy kredycie indeksowanym kursem waluty obcej (zmiana sposobu spłaty powinna dotyczyć wszystkich rat od daty zmiany umowy, co oznacza, że może być dokonana tylko jeden raz w trakcie trwania umowy).

Rekomendacja S (II) poszerzając Rekomendację S o nowe zalecenia, miała zwiększyć ochronę klientów banków, zaciągających kredyty w walucie obcej. Celem nowych regulacji było przeciwdziałanie brakowi dostatecznej wiedzy, pozwalającej klientowi podjąć świadomą, odpowiedzialną decyzję finansową oraz przeciwdziałanie praktyce nieuczciwego podnoszenia kosztów pozyskiwania waluty przez kredytobiorcę, stosowanej przez banki.

W szczególności, Rekomendacja S II wskazała bankom na konieczność:

- informowania klienta o istnieniu *spreadu* walutowego, obciążeniach i ryzyku z nim związanym przed zawarciem umowy oraz w trakcie jej trwania
- ustalania kursów walut obcych dla kredytobiorców w sposób nie mniej korzystny niż dla pozostałych klientów
- umożliwienia pozyskania waluty na spłatę zobowiązań z innego źródła niż bank-kredytodawca.

Zgodnie z pkt. 5.2.4 Rekomendacji S (II) na wniosek klienta bank powinien dokonać zmiany sposobu spłaty kredytu indeksowanego do waluty w taki sposób, aby spłata następowała w walucie indeksacyjnej. Zmiana sposobu spłaty powinna dotyczyć wszystkich rat od daty zmiany umowy. Bank nie może ograniczać w umowie kredytu możliwości pozyskania przez klienta waluty przeznaczonej na spłatę kredytu do zakresu usług oferowanych przez bank.

2. Konsultacje - ocena funkcjonowania dotychczasowych regulacji

Celem konsultacji była ocena funkcjonowania pkt. 5.2.4 Rekomendacji S (II) oraz ewentualnie innych możliwości rozwiązania przedmiotowego problemu, w tym na drodze zmian legislacyjnych. W ramach wstępnych konsultacji wystąpiono o stanowisko organu właściwego w sprawach nadzoru nad bankami i instytucjami finansowymi (KNF) oraz podmiotu reprezentującego interesy kredytobiorców (Fundacja „Kup Franki”). Stanowisko organu właściwego do spraw ochrony konsumentów (UOKiK) zostało zidentyfikowane na podstawie publicznie dostępnego raportu.

2.1. Stanowisko KNF

Minister Gospodarki, w związku z otrzymaniem informacji kwestionujących skuteczność Rekomendacji S (II) w zakresie umożliwienia spłaty kredytów hipotecznych, zaciągniętych w walutach obcych, przy pomocy waluty pozyskanej przez kredytobiorcę z innych źródeł niż od banku-kredytodawcy, wystąpił do Przewodniczącego KNF z prośbą o przedstawienie oceny KNF dotyczącej funkcjonowania Rekomendacji S (II). W odpowiedzi Przewodniczący KNF przedstawił stanowisko, zawierające m.in. następujące elementy:

- głównym celem nowelizacji zaleceń zawartych w Rekomendacji S było wzmocnienie ochrony klienta;

- w IV kwartale 2008 r. w wyniku kryzysu na światowych rynkach finansowych, doszło do wzrostu *spreadów* walutowych, stosowanych przez działające w Polsce banki;
- w dniu 17 grudnia 2008 r. KNF podjęła uchwałę ws. przyjęcia Rekomendacji S (II), której zalecenia w pełni obowiązują od 1 lipca 2009 r.;
- Zgodnie z zaleceniami, wprowadzonymi w ww. Rekomendacji, bank powinien m.in. rzetelnie informować klienta o ryzykach i kosztach, jakie wiążą się z zaciąganiem kredytu walutowego, zapewnić nieodpłatny dostęp do informacji o kursach walutowych, stosować kursy walut nie mniej korzystne dla odbiorców niż dla pozostałych klientów, umieścić w umowie informację o sposobach i terminach ustalania kursów walut oraz umożliwić ew. zmianę sposobu spłaty rat tak, aby następowała ona w walucie indeksacyjnej;
- w badanym [przez KNF – przyp. MG] okresie obowiązywania Rekomendacji S (II) tj. od I do III kwartału 2009 r. *spready* uległy zmniejszeniu;
- zamiarem ani kompetencją KNF nie jest kształtowanie cen na rynku walutowym;
- tabele kursów walutowych stosowane obecnie przez banki uwzględniają zalecenia Rekomendacji S (II), banki umożliwiają spłatę rat w walucie obcej poprzez przelew bankowy z rachunku w banku kredytobiorcy;
- niektóre instytucje, wprowadzając bariery finansowe w postaci w wysokich kosztów za aneksy zmieniające sposób spłaty rat nie wykorzystały możliwości, jakie daje większa konkurencja; takie działania mają negatywny wpływ na ich reputację i kontakty z klientami;
- w związku z prowadzonymi analizami i ustaleniami w sprawach skargowych KNF skierował do UOKiK pismo, w którym wskazano na zastosowanie przez banki dodatkowych opłat (poza opłatą za aneks) za spłatę kredytu w walucie obcej, dokonywaną w okienku kasowym, z zapytaniem, czy praktyka ta nie narusza zbiorowych interesów konsumentów;
- celem nadzoru nie jest stwarzanie warunków do nadmiernej ekspansji kredytów walutowych (z uwagi na potencjalne negatywne konsekwencje społeczno-gospodarcze ww. ekspansji);
- Rekomendacja S (II) wzmacnia ochronę klientów, wskazując bankom na konieczność informowania klientów o istnieniu *spreadu* walutowego, obciążeniach i ryzyku z nim związanym, ustalania kursów walut obcych w sposób nie mniej korzystny

niż dla pozostałych klientów, a także pozyskanie waluty na spłatę zobowiązań z innego źródła niż bank-kredytodawca.

Z kolei w „Informacji dotyczącej ryzyka związanego z kredytami walutowymi” z 14 stycznia 2010 r. KNF podała, że „Tabele kursów walutowych stosowane obecnie przez banki uwzględniają zalecenia Rekomendacji S II (informacja o *spreadach*, kursy dla kredytobiorców nie mniej korzystne niż dla pozostałych klientów). Banki umożliwiają także klientom spłatę rat kredytu w walucie obcej poprzez przelew bankowy z rachunku w banku kredytobiorcy. Większość z nich przyjmuje wpłaty w walucie w kasie. Niektóre instytucje, wprowadzając bariery finansowe w postaci wysokich kosztów za aneksy zmieniające sposób spłaty rat dla własnych kredytobiorców, nie wykorzystały możliwości, jakie daje większa konkurencja i szansa przyciągnięcia do siebie klientów innych banków. Takie działania mają negatywny wpływ na ich reputację i relacje z klientami”.

2.2. Stanowisko UOKiK

UOKiK opublikował we wrześniu 2009 r. dokument pn. „Raport dot. *spreadów*”, przygotowany w oparciu o wyniki analizy wzorców umów kredytu hipotecznego, stosowanych przez banki w relacjach z konsumentami. Celem raportu było podsumowanie zmian w stosowanych przez banki praktykach oraz wzorcach umownych w zakresie ustalania kursów wymiany walut w związku z wykonywaniem umów kredytu hipotecznego.

W raporcie stwierdzono, iż w odniesieniu do wzorców umownych oferowanych przez banki uprzednio, a obecnie stosowanych jedynie w stosunku do klientów, którzy zawarli umowy przed wprowadzeniem zmian w stosowanych przez banki postanowieniach, wzorce umowne nie oferowały możliwości spłaty kredytu w walucie indeksacji. Aby zmienić walutę spłaty kredytu konieczny jest natomiast aneks do umowy, do którego zawarcia bank nie jest jednak obowiązany. Jedynie w przypadku jednego banku klient już na etapie zawierania umowy mógł wybrać walutę spłaty kredytu.

Zdaniem Prezesa UOKiK zapewnienie opcji spłaty kredytu w walucie, w stosunku do której jest on indeksowany jest konieczne zarówno dla nowych klientów banków jak i klientów dotychczasowych, których umowy nie przewidywały takiej możliwości. Brak jest podstaw do różnicowania sytuacji ww. grup klientów. Z dezaprobatą odniesiono się do wszelkich praktyk utrudniających konsumentom spłatę kredytu w walucie, w stosunku do której jest on indeksowany.

Zawarcie aneksu do umów przewidujących spłatę kredytu w złotych, w celu zmiany waluty spłaty kredytu, wiąże się dla kredytobiorcy z poniesieniem dodatkowych kosztów w postaci opłaty za jego sporządzenie lub opłaty za zmianę waluty spłaty. W większości przypadków wysokość opłaty za aneks w przypadku zmiany waluty, w której spłacany jest kredyt, nie różniła się od standardowej opłaty za aneks do umowy. Zdarzały się jednak przypadki, kiedy to po wydaniu przez KNF Rekomendacji S (II), zalecającej bankom przyjmowanie spłat w walucie indeksacyjnej, banki podnosiły opłaty za sporządzenie aneksu (pobierane także w przypadku aneksu umożliwiającego spłatę w walucie obcej). Należy jednak podkreślić, że w wypadkach, gdy zamiast opłaty za aneks pobiera się odrębną opłatę za zmianę waluty, jej wysokość jest wyższa niż standardowa opłata za aneks i wynosi ok. 500 zł (w niektórych wzorcach jest ona ujęta proporcjonalnie do kwoty zadłużenia kredytobiorcy).

UOKiK negatywnie ocenił sytuację różnicowania wysokości opłat pobieranych przez banki z tytułu sporządzenia aneksu do umowy, związanego ze zmianą waluty spłaty kredytu od opłat pobieranych za sporządzenie aneksów z innych przyczyn. Przykładowo, pobieranie opłaty za aneks „walutowy” w wysokości 500 zł, podczas gdy standardowa opłata za aneks wynosi 100 zł, stanowi istotną barierę zniechęcającą do podjęcia decyzji o samodzielnej spłacie kredytu w walucie, do której jest on indeksowany. Analiza porównawcza danych zawartych w ww. tabeli wskazuje, że skoro *gros* banków nie zdecydowało o wprowadzeniu szczególnej, odmiennej od standardowej opłaty za aneks „walutowy” oznacza, że sporządzenie tego typu dokumentu nie wymaga zaangażowania większej ilości środków, nakładów czy zasobów ludzkich niż przy przygotowaniu aneksu innego typu.

Praktyka banków, które pobierają za aneks „walutowy” rażąco wyższe opłaty niż za inne aneksy, jest nieuzasadniona i sprzeczna z dobrymi obyczajami. Wysokie koszty aneksów mają w takim przypadku zrekompensować przewidywaną przez banki stratę spowodowaną wyborem przez konsumentów samodzielnej spłaty kredytu, uniezależniającej ich od polityki kursowej banku.

2.3. Stanowisko Fundacji „Kup Franki”

Fundacja KupFranki.pl prowadzi serwis KupFranki.pl, przeznaczony dla osób spłacających kredyty walutowe. Celem fundacji jest stworzenie silnej grupy o jak największym potencjale nabywczym franka szwajcarskiego – aktualnie siła nabywcza grupy wynosi 1 229 mln franków szwajcarskich (CHF).

W ocenie Fundacji „Kup Franki” Pkt. 5.2.4 Rekomendacji S (II), w intencji KNF dający kredytobiorcom hipotecznym prawo do spłaty kredytów walutowych bezpośrednio w walucie obcej, jest przepisem martwym, z którego mogła skorzystać jedynie wąska grupa kredytobiorców hipotecznych z uwagi na wprowadzone przez banki (z dniem wejścia w życie ww. Rekomendacji lub w kolejnych miesiącach) opłat zaporowych, warunkujących zgodę na pozyskiwanie przez kredytobiorcę waluty na obsługę zadłużenia hipotecznego poza bankiem.

Jedynym bankiem znaczącym pod względem liczby udzielonych kredytów indeksowanych w walutach obcych, który w ocenie Fundacji „Kup Franki” dostosował się do Rekomendacji S (II) w zakresie umożliwienia spłaty bezpośrednio w walucie docelowej, był bank PKO BP. Jak wynika z Tabeli 1., koszty zmiany sposobu spłaty kredytu zostały określone przez banki na poziomie faktycznie uniemożliwiającym klientom skorzystanie z tej możliwości:

Tabela 1.
Poziom opłat za zmianę sposobu spłaty kredytu, określony przez niektóre banki.

Nazwa banku	Koszt zmiany sposobu spłaty kredytu na bezpośredni w CHF
Metrobank (Getin Noble Bank S.A)	1% kwoty pozostałej do spłaty, przeliczanej po kursie NBP z dnia sporządzenia aneksu.
DomBank (Getin Noble Bank S.A)	1% kwoty pozostałej do spłaty, przeliczanej po kursie NBP z dnia sporządzenia aneksu. Obecnie po interwencjach prasowych kosmetyczna redukcja do poziomu 0,8% kwoty pozostałej do spłaty
Nordea Bank	0,25% kwoty pozostałej do spłaty przeliczanej po kursie sprzedaży danej waluty
Kredyt Bank	0,5% kwoty pozostałej do spłaty przeliczanej po kursie sprzedaży danej waluty
BGŻ	0,25% kwoty pozostałej do spłaty przeliczanej po kursie sprzedaży danej waluty
Polbank	500 PLN
Millennium	500 PLN
Santander	500 PLN (400 + 100 aneks)
BOŚ	400 PLN

Źródło: Fundacja „Kup Franki”

Ponadto Fundacja „Kup Franki” przeprowadziła za pośrednictwem serwisu KupFranki.pl badania ankietowe dotyczące możliwości i kosztów sposobu spłaty kredytu. Spośród 810 respondentów dla 690 (85%) wprowadzone opłaty towarzyszące wyborowi spłaty bezpośredniej stanowią barierę ekonomiczną uniemożliwiającą skorzystanie z prawa do spłaty w walucie docelowej².

Ponadto w okresie od dnia wejścia w życie wszystkich postanowień Rekomendacji S (II) tj. 1 lipca 2009 r. do stycznia 2010, *spready* w bankach utrzymywały się nadal na bardzo wysokim poziomie, co w ocenie Fundacji „Kup Franki” nie znajdowało uzasadnienia w faktycznych kosztach pozyskania głównej waluty indeksacyjnej kredytów walutowych – franka szwajcarskiego (CHF) na rynku międzybankowym.

W świetle powyższego, Fundacja „Kup Franki” przedstawiła ocenę, iż w praktyce banki zablokowały możliwość samodzielnego pozyskiwania waluty na spłatę kredytów poprzez wprowadzenie wygórowanych, nieuzasadnionych ekonomicznie opłat. W konsekwencji klienci nadal są skazani na ponoszenie nadmiernych kosztów przy płatności comiesięcznych rat kredytowych, przeliczanych po wysokich cenach sprzedaży waluty, określanych przez banki.

Stąd „w ocenie KupFranki.pl wprowadzenie Rekomendacji S II nie przyczyniło się do obniżenia czerpania dodatkowych korzyści banków z tytułu spreadu walutowego. Kredytobiorcy zaciągając wieloletnie zobowiązania kredytowe zostali uwięzieni w „pułapce spreadowej” (...)”.

3. Określenie celów regulacji

Zgodnie z art. 76 Konstytucji RP władze publiczne chronią konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Przedmiotowa regulacja realizuje dyspozycję powyższej normy konstytucyjnej. Będzie ona miała szczególne znaczenie dla ochrony praw konsumentów w stosunku kredytowym, gdzie z natury rzeczy stroną dominującą jest kontrahent (bank, instytucja finansowa) jako strona określająca warunki udzielenia kredytu.

W świetle dokonanej identyfikacji problemu i oceny funkcjonowania dotychczasowych regulacji, określono następujące cele przedmiotowej regulacji:

² Należy zaznaczyć, że ankieta przeprowadzana była przed zwiększeniem przedmiotowej opłaty przez DomBank (jednego z głównych kredytodawców kredytów walutowych) z 200 zł do 0,8% kwoty kredytu pozostałej do spłaty.

3.1. Cele ogólne regulacji

- Celem projektowanej regulacji jest uniezależnianie zawarcia umowy kredytu od przyrzeczenia przez konsumenta nabywania w przyszłości od kontrahenta przedmiotów niezbędnych do spełnienia świadczenia, tj. waluty obcej.

Realizacja celu przyczyni się do zwiększenia ochrony praw konsumentów, chroniąc ich przed narzucaniem im przez kontrahentów dodatkowych zobowiązań, które nie są konieczne dla wywiązania się przez konsumenta z zawartej umowy.

W szczególności, w stosunkach kredytowych (rozumianych jako specyficzny rodzaj stosunków zobowiązaniowych, których wyróżniającymi cechami są: zwrotność, terminowość i oprocentowanie), strona dominująca-kredytodawca nie będzie mogła narzucać dodatkowych zobowiązań, wykraczających poza istotę stosunku kredytowego.

3.2. Cele bezpośrednie regulacji

- Uniezależnianie zawarcia umowy od przyrzeczenia przez konsumenta nabywania w przyszłości od kontrahenta przedmiotów niezbędnych do spełnienia świadczenia.
- Zastosowanie ww. rozwiązań do umów zawartych i nie wykonanych w dniu wejścia w życie regulacji³. Przesłankę objęcia projektowaną regulacją stosunków prawnych powstałych pod działaniem przepisów dotychczas obowiązujących stanowi potrzeba zapewnienia ochrony konsumentów przed negatywnymi konsekwencjami społeczno-gospodarczymi, wynikających z nadużywania aktualnego stanu prawnego w stosunkach kredytowych.
- Nadanie z dniem wejścia w życie regulacji sankcji bezskuteczności tym przepisom umów zawartych i niewykonanych w dniu wejścia w życie regulacji które są sprzeczne z celem ogólnym regulacji.

³ Analogiczne rozwiązanie prawne zastosowano w art. 21 ustawy z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, który stanowi, iż przepisy art. 1-18 pkt 1-5 ustawy stosuje się do umów zawartych i nie wykonanych w dniu wejścia w życie ustawy. Przepis ten zezwala na ich stosowanie do stosunków umownych istniejących przed wejściem w życie ustawy, pod warunkiem, że umowa została zawarta przed dniem wejścia w życie tej ustawy i nie dostała do tego czasu wykonania.

Należy również zauważyć, że projekt ustawy o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, w tym przepisy art. 1-18 pkt 1-5 stosujące się do umów zawartych i nie wykonanych w dniu wejścia w życie ustawy, został uznany za zgodny z prawem Unii Europejskiej. Przepis art. 18 pkt 5 ww. ustawy ustanawiał przy tym właśnie przykładowy katalog niedozwolonych postanowień umownych.

- Znaczące, w stosunku do aktualnego stanu (Tabela 2), ułatwienie zmiany systemu spłaty kredytu walutowego. Z posiadanych danych wynika, iż ze względu na wysokie koszty zmiany systemu spłat kredytów hipotecznych w walucie obcej, dotychczas niewielu konsumentów będących stronami tych umów zdecydowało się na tę możliwość:

Tabela 2.
Koszt zmiany systemu spłaty kredytu walutowego

Nazwa banku	Liczba kredytów spłacanych bezpośrednio w walucie	Udział kredytów spłacanych bezpośrednio w walucie we wszystkich kredytach walutowych
PKO BP	ok. 18 000	15%
DnB Nord	b.d.	ok. 3%
Bank Millenium	ok. 2000	ok. 2%
DomBank	400	0,95%
Raiffeisen Bank Polska	b.d.	0,725%
Citi Handlowy	< 10	0,5%
mBank	25	poniżej 0,5%
Nordea Bank Polska	35	0,14%
ING Bank Śląski	16	0,0002%
GE Money Bank	94	0,0001%
Kredyt Bank	znikoma ilość	znikomy odsetek
Santander Consumer Bank	jw.	jw.
Multi Bank	jw.	jw.,
Euro Bank	nikt nie zmienił zasad	

Źródło: www.egospodarka.pl

4. Uwarunkowania proponowanej regulacji

4.1. Strony odpowiedzialne za egzekwowanie regulacji

Zidentyfikowano następujące strony odpowiedzialne za egzekwowanie regulacji:

- Minister Gospodarki – organ inicjujący przygotowanie nowej regulacji;
- Komisja Nadzoru Finansowego – organ właściwy w sprawach nadzoru nad funkcjonowaniem podmiotów sektora bankowego;

- c. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – organ właściwy w sprawie ochrony konsumentów i ich zbiorowych interesów;
- d. Banki i inne instytucje finansowe, udzielające kredytów – podmioty będące adresatem regulacji;
- e. Konsumenci będący stronami umów, w szczególności umów kredytowych - podmioty będące adresatem regulacji.

4.2. Ocena efektywności obowiązujących regulacji

Funkcjonowanie obowiązujących regulacji zostało przedstawione w pkt. 2. Na tej podstawie uprawnione wydaje się wysunięcie następujących wniosków:

- o Celem Rekomendacji S (II) było przeciwdziałanie praktyce nieuczciwego podnoszenia kosztów pozyskiwania waluty przez kredytobiorcę, stosowanej przez banki. Zgodnie z zaleceniami Rekomendacji S (II) bank powinien umożliwić klientowi na jego wniosek spłatę rat w walucie indeksacyjnej przy kredycie indeksowanym kursem waluty obcej.
- o W niektórych bankach występuje różnicowanie wysokości opłat pobieranych przez banki z tytułu sporządzenia aneksu do umowy, związanego ze zmianą waluty spłaty kredytu od opłat pobieranych za sporządzenie aneksów z innych przyczyn. Praktyka banków, które pobierają za aneks „walutowy” rażąco wyższe opłaty niż za inne aneksy, jest nieuzasadniona i sprzeczna z dobrymi obyczajami. W takim przypadku wysokie koszty aneksów mogą mieć na celu zrekompensować, przewidywaną przez banki, stratę spowodowaną wyborem przez konsumentów samodzielnej spłaty kredytu, uniezależniającej ich od polityki kursowej banku.
- o W rezultacie cel pkt 5.2.4 Rekomendacji S (II) został spełniony jedynie w odniesieniu do wąskiej grupy kredytobiorców hipotecznych z uwagi na wprowadzone przez banki (z dniem wejścia w życie ww. Rekomendacji lub w kolejnych miesiącach) opłat zaporowych, warunkujących zgodę na pozyskiwanie przez kredytobiorcę waluty na obsługę zadłużenia hipotecznego poza bankiem.
- o Tym samym banki w praktyce zablokowały możliwość samodzielnego pozyskiwania waluty na spłatę kredytów poprzez wprowadzenie wygórowanych, nieuzasadnionych ekonomicznie opłat. W konsekwencji klienci nadal są skazani na ponoszenie

nadmiernych kosztów przy płatności comiesięcznych rat kredytowych, przeliczanych po wysokich cenach sprzedaży waluty, określanych przez banki.

- Bariery finansowe w postaci w wysokich kosztów za aneksy zmieniające sposób spłaty rat powinny być rozpatrywane z punktu widzenia konsumentów i traktowane jako ich dodatkowe, nieuzasadnione obciążenia finansowe.
- Ustanowienie regulacji odnoszącej się do przedmiotowego problemu nie wydaje się wpływać na zwiększenie dostępności kredytu hipotecznego w walutach obcych jako produktu bankowego – regulacja nie odnosi się bowiem do kwestii zdolności kredytowych i zabezpieczeń, warunkujących ew. zawarcie umowy kredytowej.

4.3. Oczekiwany wpływ proponowanych nowych regulacji na aktualne regulacje

Oczekiwania w odniesieniu do oczekiwanego wpływu projektowanej regulacji zostały ujęte w tabeli 3.:

Tabela 3.
Oczekiwany wpływ projektowanej regulacji

Wpływ regulacji na:	Wpływ pozytywny	Wpływ negatywny
Podmioty	1. Zmniejszenie kosztów obsługi kredytu przez kredytobiorców. 2. Zwiększenie liczby kredytobiorców decydujących się na samodzielny zakup waluty dla potrzeb spłaty kredytu.	Utrata przyszłych przychodów przez banki.
Finanse publiczne, w tym budżet państwa i jednostek samorządu terytorialnego	Brak wpływu	
Rynek pracy	Brak wpływu	
Konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw	Zwiększenie dostępnych środków u konsumentów będących stronami umów kredytu hipotecznego, którzy mogą przeznaczyć ww. środki na konsumpcję lub inwestycje.	Zmniejszenie przyszłych przychodów banków z tytułu prowadzonej akcji kredytowej.
Wpływ na sytuację i rozwój regionalny	Brak wpływu	
Wpływ na środowisko	Brak wpływu	

5. Określenie opcji realizacji celów

W świetle przedstawionej powyżej identyfikacji problemu i oceny funkcjonowania dotychczasowych regulacji, określono następujące opcje realizacji celów:

1. Powstrzymanie się od regulacji – realizacja tej opcji oznacza powstrzymanie się od interwencji i zachowanie aktualnego stanu wykonania przepisów Rekomendacji S (II).
2. Samoregulacja lub autoregulacja – realizacja tej opcji polegałaby na podjęciu rozmów z przedstawicielami interesariuszy w celu skłonienia ich do uzgodnienia rozwiązań o charakterze samo- lub autoregulacyjnym, zmierzających do rozwiązania problemu.
3. Interwencja legislacyjna – realizacja tej opcji oznacza rozwiązanie problemu na drodze legislacyjnej.

Analiza słabych i mocnych stron poszczególnych opcji została ujęta w tabeli 4.:

Tabela 4.
Słabe i mocne strony poszczególnych opcji regulacyjnych

	Opcja	Słabe strony	Mocne strony	Koszty
1.	Powstrzymanie się od regulacji	Brak możliwości rozwiązania problemu.	Brak ingerencji w obrót gospodarczy.	Ponoszenie ciągłych kosztów przez klientów banków będących stronami umów kredytu, w tym na zawieranie aneksów do umów kredytowych. Brak kosztów administracyjnych.
2.	Samoregulacja lub autoregulacja	Brak wiążącego charakteru regulacji. Z uwagi na nieskuteczność Rekomendacji S (II) brak możliwości szybkiego	Zaangażowanie podmiotów będących stronami umów.	Ponoszenie ciągłych kosztów przez klientów banków będących stronami umów kredytu, w tym na zawieranie aneksów do umów

		rozwiązania problemu (potencjalna długotrwałość prac nad określeniem „warunków brzegowych” regulacji, akceptowalnych dla wszystkich interesariuszy).		kredytowych. Koszty administracyjne związane z obsługą prac uzgodnieniowych dot. regulacji.
3.	Interwencja legislacyjna	Pracochłonność: konieczność przeprowadzenia procesu legislacyjnego.	Brak kosztów ponoszonych przez klientów banków na zawarcie aneksów do umów kredytowych. Wiążący charakter regulacji od momentu wejścia w życie.	Brak opłat dla banków za zawarcie aneksu do umowy kredytowej. Koszty administracyjne, związane z prowadzeniem procesu legislacyjnego.

Źródło: opracowanie własne

Należy podkreślić, iż wymierne i pełne określenie kosztów i korzyści stron umów kredytowych w związku z wprowadzeniem przedmiotowej regulacji na obecnym etapie prac jest trudne do wykonania, m.in. z uwagi na fakt, iż regulacja dotyczy materii wrażliwej, gdzie dostęp do danych liczbowych jest ograniczony.

Należy natomiast zaznaczyć, że wskutek wejścia w życie przedmiotowej regulacji banki oraz klienci banków nie będą musiały ponosić kosztów związanych z koniecznością zawierania aneksów do obowiązujących umów kredytowych.

6. Określenie planu wdrażania

- Wybór opcji 1. nie wymaga określania planu wdrażania.
- Wybór opcji 2. wymaga podjęcia następujących działań:

- identyfikacja interesariuszy i reprezentujących ich podmiotów;
 - określenie forum prowadzenia rozmów nt. autoregulacji (np. zespół międzyresortowy);
 - wystosowanie zaproszenia do podjęcia rozmów nt. ew. ustanowienia autoregulacji;
 - przeprowadzenie rozmów nt. autoregulacji.
- Wybór opcji 3. wymaga podjęcia następujących działań:
 - opracowanie projektu założeń;
 - skierowanie projektu założeń do konsultacji wewnątrzresortowych;
 - uzyskanie akceptacji projektu przez Kierownictwo MG;
 - skierowanie projektu do konsultacji społecznych i międzyresortowych;
 - przedłożenie projektu pod obrady stałego Komitetu RM i następnie RM;
 - skierowanie zaakceptowanego projektu założeń do RCL;
 - przedłożenie przez RCL pod obrady RM projektu aktu prawnego, opracowanego na bazie założeń;
 - przyjęcie projektu aktu prawnego przez Komitet RM i następnie przez RM;
 - Skierowanie projektu aktu prawnego do prac parlamentarnych.

7. Porównanie opcji i rekomendacja najlepszej z nich

W świetle przedstawionych informacji i dokonanych porównań, uprawnione wydaje się wysunięcie następujących rekomendacji:

- Wybór opcji 1. nie umożliwia pełnego rozwiązania problemu.
- Wybór opcji 2. nie daje gwarancji szybkiego i skutecznego rozwiązania problemu, w szczególności nie zapewnia wiążącego charakteru przyjętej regulacji, co oznacza faktycznie brak rozwiązania problemu i narażenie konsumentów na ponoszenie dalszych kosztów.
- Wybór opcji 3. pomimo jej największych kosztów administracyjnych, zapewnia przyjęcie wiążących regulacji i rozwiązanie problemu zgodne z interesami konsumentów.

Mając na względzie powyższe, rekomenduje się przyjęcie opcji 3.