

**Rola państwa w kształtowaniu
ochrony konsumentów na rynku
kredytów hipotecznych po kryzysie
finansowym 2007-2011 w świetle
przepisów Dyrektywy 2014/17/UE**

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wprowadzenie

1. Obszar badawczy

Kryzys finansowy, który rozpoczął się w 2007 r. w USA, zwany jest także kryzysem hipotecznym lub kryzysem *subprime* (*subprime mortgage crisis*). Powszechnie uważa się, że był to największy kryzys finansowy od czasów Wielkiego Kryzysu lat 30. XX w., co potwierdzają dwa czynniki: jego globalny charakter oraz wielkość pomocy udzielonej przez organizacje międzynarodowe i rządy państw zaangażowane w ratowanie instytucji finansowych w swoich krajach¹.

Do powstania kryzysu w latach 2007–2009 w Stanach Zjednoczonych przyczyniło się wprowadzenie liberalnych rozwiązań regulacyjnych, które stworzyły podstawy udzielenia kredytów szerokiemu gronu konsumentów-kredytobiorców, którzy wcześniej nie mieli szans na sfinansowanie zakupu własnej nieruchomości mieszkalnej. Byli to konsumenci z grupy szczególnie wrażliwej ze względu na swoją sytuację ekonomiczną lub pozycję demograficzną². W celu naprawy systemu po kryzysie podstawową rolę miały do spełnienia zmiany regulacyjne, zarówno te o znaczeniu ogólnym, jak i te szczegółowe, odnoszące się do konsumenckich kredytów mieszkaniowych. Kryzys dowiódł, że regulacje prawa prywatnego w obszarach gospodarki dotyczące fundamentalnych rozwiązań wymagają także interwencji o charakterze prawa publicznego.

„Kryzys finansowy pokazał, że nieodpowiedzialne zachowanie uczestników rynku może naruszyć podstawy systemu finansowego, prowadząc do braku zaufania u wszystkich stron, w szczególności konsumentów, oraz wywierając potencjalnie poważne konsekwencje społeczne i gospodarcze”³. Z tego punktu widzenia przyjęty w latach 80. XX w. tzw. konsensus waszyngtoński⁴ nie sprawdził się. Kryzys potwierdził, że rynek fi-

¹ Ekonomiści zgodnie uważają, że lata 2008–2011 były okresem najgorszego załamania gospodarki światowej od ośmiu dziesięcioleci. Kryzys rynku finansowego w latach 2007–2009 i kryzys zadłużenia w strefie euro w latach 2010 i 2011 na potrzeby tej publikacji będzie określany jako kryzys finansowy 2007–2011. Szerzej zob. *D. Filar*, Między zieloną wyspą a dryfującą krą. Gospodarka Polski w latach 2007–2015, Gdańsk 2015, s. 23–24.

² Szerzej zob. *A. Lejman-Gąska, M. Ogórek*, Świadomość finansowa młodych dorosłych w Polsce jako wrażliwej grupy demograficznej, RU 2019, Nr 33, s. 11–32.

³ Motyw 3 dyrektywy 2014/17/UE.

⁴ Istotą konsensusu waszyngtońskiego była bezwzględna wiara w liberalizm ekonomiczny i racjonalność rynków finansowych. Zob. szerzej *J. Monkiewicz, M. Monkiewicz*, W poszukiwaniu nowego paradygmatu ochrony konsumentów na rynkach finansowych, w: *J. Monkiewicz, E. Rutkowska-Tomaszewska* (red.), *Ochrona konsumenta na polskim i międzynarodowym rynku finansowym*, Warszawa 2018, s. 34.

nansowy nie jest w stanie sam się regulować, a wolność działalności gospodarczej, choć jest fundamentalną zasadą wolnego rynku, nie ma precyzyjnie wyznaczonych granic. W tym zakresie istotną rolę ma do spełnienia państwo, które przez wypełnienie zadania publicznego – ochrony konsumenta na rynku konsumenckich kredytów mieszkaniowych, realizuje funkcję regulacyjną przez ciągłe korygowanie powstałych na rynku finansowym niedoskonałości⁵. Tylko właściwe działania regulacyjne, reglamentacyjne i nadzorcze ze strony państwa mogą zagwarantować ochronę najsłabszych uczestników rynku.

Jednocześnie paradoksalnie pozytywnym skutkiem kryzysu w latach 2007–2011 stało się ponowne otwarcie dyskusji nie tylko na temat ochrony konsumenta na rynku usług finansowych, ale także na temat roli państwa w gospodarce wolnorynkowej, w tym także w celu ochrony rynku finansowego i konsumenta na nim. Wymusił on też nowe spojrzenie na człowieka – konsumenta, zarówno jako elementu systemu gospodarczego, jak i istotnego uczestnika rynku usług finansowych. Problemy powstałe w wyniku kryzysów w latach 2007–2009 i 2010–2011⁶ w wielu krajach są widoczne do dzisiaj, a ich skutki są wciąż odczuwalne. Obowiązkiem państw jest zatem zbudowanie nowego, skutecznego modelu ochrony konsumenta na rynku finansowym i naprawienie błędów systemowych, które doprowadziły do powstania tego załamania⁷.

Zadaniem państwa powinno być nie tylko niedopuszczenie do „nieodpowiedzialnych zachowań uczestników rynku”⁸, które w konsekwencji mogą zachwiać całym systemem finansowym, ale także zbudowanie nowego, skutecznego modelu ochrony w oparciu o doświadczenia płynące z kryzysu. Kryzysy zawsze stanowią pewien przełom, który niesie za sobą upadek starego systemu i daje podstawy do tworzenia nowych rozwiązań zarówno starych, jak i nowo powstałych problemów. Siła kryzysu sprawia, że wprowadzane zmiany są najczęściej bezwzględne i stanowią swoistą rewolucję w obszarze, którego dotyczą. Takie zmiany nastąpiły także po 2009 r. na rynku usług finansowych. Problem jest tym bardziej istotny, że ochrona konsumenta kredytobiorcy na rynku konsumenckich kredytów mieszkaniowych jest także istotnym elementem realizacji prawa do mieszkania, które ma swoje źródło w wielu dokumentach międzynarodowych i konstytucjach państw członkowskich UE. Kredyt hipoteczny jest narzę-

⁵ Por. *T. Nieborak*, Tworzenie i stosowanie prawa rynku finansowego a proces ekonomizacji prawa, Poznań 2016, s. 137.

⁶ Szerzej zob. *F. Allen, E. Carletti, J. Gray* (eds.), *Political, fiscal and banking union in the Eurozone?*, Wharton Financial Institutions Center, Pennsylvania 2013; *R. Barrell, E. Davis*, *The Evolution of the Financial Crisis of 2007–2008*, National Institute Economic Review 2008, vol. 206, s. 5–14.

⁷ Zob. także *P. Calluzzo, G.N. Dong*, *Has the financial system become safer after the crisis? The changing nature of financial institution risk*, *Journal of Banking & Finance* 2015, vol. 53, s. 233–248.

⁸ Motyw 3 dyrektywy 2014/17/UE. Zob. także *J.E. Stiglitz*, *The anatomy of a murder: who killed american's economy?* *Critical Review, A Journal of Politics and Society* 2009, vol. 21, iss. 2–3: *Causes of the Financial Crisis*, s. 338–339.

dziem do realizacji przez państwo polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli⁹, a także odzwierciedla występujące w Europie w drugiej połowie XX w. tendencje do rozwoju praw i wolności ekonomicznych i socjalnych¹⁰. Zasadne staje się w związku z tym pytanie, czy wadliwe regulacje i nieuczciwe praktyki rynkowe, które przyczyniły się do kryzysu, mogą zostać skorygowane nowymi przepisami, które umożliwią państwu wywiązanie się ze swojego zadania w zakresie ochrony konsumenta na rynku usług finansowych. Czy nowe pokryzysowe regulacje dają podstawy prawne i gwarancje lepszej ochrony konsumenta na rynku finansowym, w tym zwłaszcza na rynku kredytów hipotecznych?

Rozprawa jest oceną implementacji dyrektywy 2014/17/UE¹¹ przeprowadzonej w wybranych państwach UE oraz realizacji przepisów wyznaczających nową rolę państwa w ochronie konsumenta na rynku kredytów hipotecznych. Prezentowana analiza dotyczy prawa do informacji opartego na metodzie maksymalnej harmonizacji, ale skupia się przede wszystkim na regulacjach objętych implementacją minimalną, dotyczących reglamentacji działalności kredytodawców, pośrednictwa i doradztwa, a także oceny zdolności kredytowej i edukacji w zakresie świadomości finansowej konsumentów. Monografia stanowi także próbę oceny nowego paradygmatu przyjętego po kryzysie w obszarze ochrony konsumenta na rynku usług finansowych. Nowy paradygmat zakwestionował model przeciętnego konsumenta, który ukształtował się przed kryzysem w UE i opierał na jego racjonalności. Kryzys obnażył nieracjonalność i często brak kompetencji konsumenta do dokonywania rozsądnych wyborów na rynku finansowym, a także wskazał na potrzebę, a nawet konieczność jego szczególnej ochrony, zwłaszcza na złożonym, wielowymiarowym rynku finansowym¹². Tym samym obnażył bezsilność państwa, które nie potrafiło zbudować skutecznego systemu ochrony najsłabszych uczestników rynku, w tym w szczególności na rynku kredytów hipotecznych. Nowy paradygmat wskazuje na konieczność aktywnej roli regulatora na rynku konsumenckich kredytów hipotecznych zarówno w odniesieniu do kredytodawców, pośredników kredytowych, jak i samego procesu kredytowania. Przyjęte rozwiązania dążą do zwiększenia odpowiedzialności po stronie profesjonalnych podmiotów uczestniczących w procesie kredytowania za wybory dokonywane przez kredytobiorców-konsu-

⁹ Art. 75 Konstytucji RP.

¹⁰ P. Miklaszewicz, w: L. Bosek, M. Saffjan (red.), Konstytucja RP, t. 1, Komentarz do art. 1–86, Legis 2016, art. 75.

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE z 4.2.2014 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.Urz. UE L 60, s. 34 ze zm.), w tekście jako dyrektywa 2014/17/UE, dyrektywa hipoteczna lub dyrektywa o konsumenckim kredycie mieszkaniowym. W literaturze przedmiotu określana jako MCD (Mortgage Credit Directive).

¹² J.Y. Campbell, H.E. Jackson, B.C. Madrian, P. Tufano, Consumer Financial Protection, Journal of Economic Perspectives 2011, vol. 25(1), s. 91–114.

mentów. Racjonalny kredytobiorca-konsument został zastąpiony przez rozważnego regulatora¹³.

Dyskusja dotycząca roli państwa w gospodarce obejmuje w istocie historię myśli ekonomicznej czy historię doktryn ekonomicznych¹⁴ i jest z nią nierozdzielnie związana. We współczesnym modelu gospodarczym nie ma możliwości wyeliminowania państwa z gospodarki¹⁵. Wyzwaniem było i nadal jest poszukiwanie rozwiązań, które będą w sposób zrównoważony angażowały państwo i jego organy w zakresie ochrony konsumenta na rynku finansowym. Powszechne przekonanie, że rynek sam potrafi się regulować, a nawet oczyścić z niewłaściwych praktyk rynkowych, oraz założenie o racjonalności rynku *A. Smitha*, oparte na legendarnym, choć wyrwanym z kontekstu stwierdzeniu o „niewidzialnej ręce rynku”, nie sprawdziły się¹⁶. Kryzys ukazał słabość systemu nadzoru nad podmiotami podlegającymi szczegółowej regulacji, a zwłaszcza obnażył pozorność ochrony najsłabszych uczestników rynku. Jak wskazują badania, zaniechaniem państwa był zatem niewystarczający nadzór nad kredytodawcami oraz brak właściwej regulacji i jej nieskuteczność w zakresie ochrony konsumenta na rynku konsumenckich kredytów mieszkaniowych¹⁷. Winnymi tego kryzysu są zarówno same instytucje finansowe, które przyczyniły się do niego bezpośrednio, jak i pośrednio instytucje nadzorcze i regulacyjne, których celem miało być zapobieganie sytuacjom kryzysowym¹⁸. Podstawowymi celami nadzoru określonymi w regulacjach sektorowych rynku finansowego jest „zapewnienie prawidłowego jego funkcjonowania, stabilności, bezpieczeństwa, przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku”¹⁹. Specyfika rynku finansowego skłania do

¹³ Zob. szerzej *J. Monkiewicz, M. Monkiewicz*, W poszukiwaniu nowego paradygmatu, s. 38–43; *B. Pachuca-Smulska*, Nowy „paradygmat”.

¹⁴ *M. Ratajczak*, Spór o rolę państwa w gospodarce, RPEiS 2017, Nr 1, s. 5–23.

¹⁵ Por. *M. Mazzucato*, Przedsiębiorcze państwo, Poznań 2016.

¹⁶ Zob. także *E. Mączyńska*, Rola państwa w gospodarce – kontrowersje i ich podłoże, w: *S. Owsiak* (red.), Państwo a gospodarka, Warszawa 2017, s. 42; *taż*, Zniewolony konsument na wolnym rynku w gospodarce globalnej. Destrukcyjne następstwa i możliwości przeciwdziałania, w: *E. Rutkowska-Tomaszewska, W. Kwaśnicki* (red.), Ekonomia jako dyscyplina naukowa i kierunek kształcenia. Aktualne trendy i pożądane zmiany, Warszawa 2020; *E. Rutkowska-Tomaszewska*, Aktualne trendy i wyzwania w zakresie ochrony konsumenta na rynku finansowym. Dokąd zmierza (powinna zmierzać) ochrona konsumenta? Kilka wybranych uwag, w: *E. Rutkowska-Tomaszewska, W. Kwaśnicki* (red.), Ekonomia jako dyscyplina naukowa i kierunek kształcenia. Aktualne trendy i pożądane zmiany, Warszawa 2020; por. *A. Lisak*, Adam Smith – pięć razy o racjonalności w ekonomii (z okazji 240 rocznicy ukazania się „Bogactwa narodów”), *Studia Ekonomiczne* 2016, Nr 3.

¹⁷ Zob. szerzej *H. Davies, D. Green*, Globalny nadzór i regulacja sektora finansowego, Warszawa 2010.

¹⁸ Zob. także *P. Guerrieri, D. Lombardi*, L'Architettura del Mondo Nuovo, il Mulino, Bologna 2010, s. 9 i n.

¹⁹ *E. Rutkowska-Tomaszewska*, Nadzór nad rynkiem finansowym a nieuczciwe praktyki rynkowe banków wobec konsumentów – zakres, potrzeba i możliwości podejmowanych działań,

szczególnej ochrony konsumenta, a nawet uznania konsumenta-kredytobiorcy w niektórych sytuacjach jako „konsumenta wrażliwego”, wymagającego szczególnej pieczy, na co zwraca uwagę doktryna²⁰.

Poddając ocenie zagadnienie odpowiedzialnego udzielania kredytów i pożyczania pieniędzy, należy odnieść się do dwóch grup problemów: funkcjonowania mechanizmów rynkowych i problemów regulacyjnych. Warto jednak zauważyć, że w ramach procesu kredytowania można odnieść się tylko do czynności polegającej na udzielaniu kredytów lub wyróżnić szeroko rozumiany i złożony proces odpowiedzialnego kredytowania. Dla jego prawidłowego funkcjonowania podstawowe znaczenie ma efektywny, odpowiedzialny system regulacyjny, obejmujący w ramach ochrony konsumenta m.in.:

- 1) strukturę instytucjonalną,
- 2) obowiązki informacyjne,
- 3) praktyki biznesowe,
- 4) zdolność finansową.

Narzędzia te powinny być powiązane, aby umożliwić środowisku regulacyjnemu odpowiednią reakcję w przypadku kształtowania ochrony konsumenta i odpowiedzi na jego potrzeby²¹. Jednym z pierwszych problemów dostrzeganych w procesie kredytowania ściśle związanym z brakiem odpowiednich regulacji, był rozwój instytucji niekredytowych (niebankowych) udzielających pożyczek oraz brak regulacji przez państwo pośrednictwa na rynku kredytów dla konsumentów, w tym także w stosunku do nowych podmiotów oferujących innowacyjne usługi kredytowe. Niebankowe podmioty prowadzące działalność na rynku finansowym pogłębiały proces dezintermediacji²², który miał rozwijać konkurencję na rynku finansowym i realizować wolność działalności gospodarczej także na rynku kredytów hipotecznych²³. Podejmowanie działal-

w: *E. Fojcik-Mastalska, E. Rutkowska-Tomaszewska* (red.), *Nadzór nad rynkiem finansowym. Aktualne tendencje i problemy dyskusyjne*, Wrocław 2011, s. 103.

²⁰ Zob. m.in. także *I. Domurath*, *The Case for Vulnerability as the Normative Standard in European Consumer Credit and Mortgage Law – An Inquiry into the Paradigms of Consumer Law*, *Journal of European Consumer and Market Law* 2013, no. 3, s. 124; *E. Rutkowska-Tomaszewska*, *Usługi finansowe – dobrodziejstwo i (czy) zagrożenie dla konsumentów? Czy ochrona konsumenta usług finansowych jest obecnie efektywna i wystarczająca?*, w: *M. Jagielska, E. Sługocka-Krupa, K. Podgórski* (red.), *Ochrona konsumenta na rynku usług*, Warszawa 2016, s. 28–47; *taż*, *Aktualne trendy*, s. 254–288.

²¹ *Responsible lending overview of regulatory tools*, October 2013, *The World Bank*, s. 13. Zob. także *V. Mak*, *What is Responsible Lending? The EU Consumer Mortgage Credit Directive in the UK and the Netherlands*, *Journal of Consumer Policy* 2015, no. 38, s. 413; *E. Rutkowska-Tomaszewska*, *Idea odpowiedzialnego pożyczania na rynku niebankowych kredytów konsumenckich w Polsce*, *Finanse i Rachunkowość* 2018, Nr 5, s. 115–136.

²² Por. *D.D. Hester*, *Financial Disintermediation and Policy*, *Journal of Money, Credit and Banking* 1969, vol. 1, no. 3, s. 600–617.

²³ Brussels, 31.3.2011, SEC(2011) 356 final, vol. II, Commission Staff Working Paper, *Impact Assessment, annexes 1–5* Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European

ności zarezerwowanej tradycyjnie dla banków przez podmioty dotychczas niezwiązane z rynkiem finansowym spowodowało obawy o dodatkowe ryzyko zarówno dla samego rynku, jak i konsumentów²⁴. Innym negatywnym czynnikiem była asymetria informacyjna między słabiej poinformowanymi konsumentami a przedsiębiorcami – profesjonalistami dobrze znającymi rynek, jego uwarunkowania i produkty. Asymetria odnosiła się w szczególności do reklamy i marketingu, prawa do informacji, w tym przedkontraktowego prawa do informacji. W procesie kredytowania zagrożeniem dla konsumentów byli także słabo przygotowani lub nieuczciwi pośrednicy oferujący nieodpowiednie produkty, a czasami przeprowadzający niewłaściwie ocenę zdolności kredytowej i nakładający na kredytobiorców nadmierne koszty kredytu. Kredytodawcy i pośrednicy często nie gwarantowali prawa do wcześniejszej spłaty kredytu wraz z proporcjonalną obniżką całkowitego jego kosztu.

Istotnym problemem była i nadal jest niewystarczająca znajomość zagadnień ekonomicznych, a w szczególności finansowych przez konsumentów, wiązanie produktów, a także stosowanie na szeroką skalę na rynku kredytów hipotecznych (sekurytyzacji). Działania te przyczyniały się do rozwoju zjawiska finansjalizacji rozumianej jako rosnące znaczenie rynków finansowych w gospodarce²⁵. Stały wzrost zapotrzebowania na środki pieniężne i wzrost konsumpcji w konsekwencji doprowadziły z jednej strony do ekonomizacji życia, a z drugiej przyczyniły się do wzrostu zainteresowania państwa szybko rozwijającym się rynkiem finansowym. Wskazane procesy wiązały się z pojawieniem się wielu negatywnych następstw dla rządzącego się szczególnymi zasadami rynku kredytów hipotecznych²⁶, przede wszystkim stwarzając ograniczenia na tym rynku dotyczące konsumentów, a wynikające ze specyfiki tego rynku i niewielkiej mobilności klientów, niskiej aktywności transgranicznej, a także konkurencji pomiędzy regulowanymi uczestnikami profesjonalnymi a tymi niepodlegającymi regulacji i nadzorowi.

Z punktu widzenia prowadzonych badań szczególne znaczenie mają zagrożenia na rynku kredytów hipotecznych dotyczące konsumenta i ograniczające możliwość podejmowania przezeń niezależnych, a jednocześnie świadomych oraz racjonalnych decyzji. Zagrożenia te dotyczą przede wszystkim: niemożności wyboru przez konsumentów produktu dostosowanego do swoich potrzeb, braku możliwości porównania ceny oferowanego produktu z innymi występującymi na rynku, błędnego rozliczania produktów kredytowych, nadmiernego zadłużania konsumentów i braku zaufania do kredytodawców. Nawet dobrze poinformowany konsument nie zawsze podejmuje racjonalne decyzje z uwagi na niedostateczną wiedzę, ale także inne czynniki wskazywane

Parliament and of the Council on credit agreements relating to residential property (Text with EEA relevance) SEC(2011) 355 final, SEC(2011) 357 final, COM(2011) 142 final.

²⁴ T. Nieborak, w: D. Kornobis-Romanowska (red.), System Prawa Unii Europejskiej, t. 7, Prawo rynku wewnętrznego, Warszawa 2019, s. 731.

²⁵ Zob. szerzej G.A. Epstein, Introduction: Financialization and the World Economy, w: G. Epstein (ed.), Financialization and the World Economy, Cheltenham–Northampton 2005, s. 3.

²⁶ J.V. Duca, J. Muellbauer, A. Murphy, Housing markets and the financial crisis of 2007–2009: Lessons for the future, Journal of Financial Stability 2010, vol. 6, iss. 4, s. 203–217.

przez specjalistów od ekonomii behawioralnej. W związku z tym nie ma on możliwości pełnej oceny ryzyka wynikającego z nabycia określonego produktu finansowego²⁷. Podjęcie racjonalnej decyzji może być także niemożliwe ze względu na sytuację ekonomiczną samego konsumenta, który może być zmuszony z przyczyn zdrowotnych, finansowych lub społecznych do przyjęcia określonej oferty, nie mając *de facto* wyboru²⁸.

Problemem podnoszonym już przed kryzysem finansowym w odniesieniu do konsumentów zaciągających kredyty na rynku kredytów hipotecznych w UE jest słaby rozwój transgraniczności świadczonych usług kredytu mieszkaniowego. Celem prawodawcy unijnego jest stworzenie jednolitego rynku zarówno dla kredytobiorców, jak i kredytodawców. Zagadnienie to nie ma wprawdzie charakteru kluczowego dla ochrony konsumenta na rynku kredytów hipotecznych, ma jednak znaczenie w kontekście budowania jednolitego rynku detalicznych usług finansowych w UE. Korzystanie przez konsumentów z kredytów hipotecznych w innym państwie członkowskim lub korzystanie z usług kredytodawcy lub pośrednika kredytowego działającego w innym państwie członkowskim niż państwo właściwe dla położenia nieruchomości lub stałego pobytu jest stosunkowo rzadką praktyką, co tym samym świadczy o krajowym, a właściwie lokalnym charakterze usługi konsumenckiego kredytu hipotecznego²⁹. Przyczyny słabo rozwiniętej transgraniczności w obszarze kredytu hipotecznego leżą zarówno po stronie kredytodawców, jak i kredytobiorców. Dla konsumentów na rynku kredytów hipotecznych istotny jest m.in. brak porównywalności reklam i materiałów marketingowych, ograniczenie konkurencji, a także bariera językowa³⁰. Z kolei trudności kredytodawców dotyczą oceny zdolności kredytowej kredytobiorcy czy zapewnienia odpowiedzialności produktu dla konsumenta lub wyceny samej nieruchomości, a także krajowych i lokalnych ryzyk zarówno faktycznych, jak i prawnych. Jeśli kredytodawca jest w innym państwie członkowskim, ponoszone przez niego koszty realizacji takiej transakcji są wysokie, co utrudnia mu konkurowanie z lokalnymi przedsiębiorcami. Poważnym problemem dla każdej ze stron (kredytodawcy i kredytobiorcy) są także odmienne regulacje prawne dotyczące m.in. rynku nieruchomości czy podatków. Kredytodawcy i pośrednicy oferujący swoje usługi transgranicznie napotykają na rodzimą konkurencję, która lepiej zna lokalny rynek, co może być najważniejszym atutem w tej rywalizacji.

Poważnym problemem na rynku kredytów hipotecznych występującym przed kryzysem była dezintermediacja i funkcjonowanie na regulowanym co do zasady rynku usług finansowych podmiotów niebędących instytucjami kredytowymi – podmiotów niebankowych, których pozycja była uprzywilejowana. Podmioty te nie podlegały bez-

²⁷ J.Y. Campbell, H.E. Jackson, B.C. Madrian, P. Tufano, *Consumer*, s. 91–114.

²⁸ E. Rutkowska-Tomaszewska, *Usługi finansowe*, s. 28–47.

²⁹ G. Howells, Ch. Twigg-Flesner, T. Wilhelmsson, *Rethinking EU Consumer Law*, London 2018, s. 215 i n.

³⁰ Szerzej zob. E. Rutkowska-Tomaszewska, A. Szymonik, *Etyka w reklamie bankowej: zadanie (nie)możliwe do spełnienia?*, *Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne* 2020, vol. 32, s. 185–210.

względny regulacjom prawnym, zarezerwowanym dla podmiotów działających na regulowanym rynku finansowym i ponoszącym przez to wyższe koszty i ryzyko. Wymienione problemy wiążą się także z wieloma konsekwencjami dla rynku, a przede wszystkim narażają system na ryzyko niestabilności oraz nie zmierzają do budowania jednolitego rynku unijnego dla kredytów hipotecznych³¹.

Rozmiar kryzysu w latach 2007–2011, a następnie jego konsekwencje dla gospodarki sprawiły, że konieczność naprawy systemu dostrzegli wszyscy: właściwe organy państw członkowskich UE, instytucje i organizacje międzynarodowe, instytucje finansowe, a także poszczególne państwa oraz konsumenci. Do dzisiaj nie udało się jednoznacznie wskazać przyczyn tego kryzysu, nie był on bowiem jednolity ani na świecie, ani nawet w państwach UE. Próba oceny czynników wpływających na powstanie i rozwój kryzysu pozwala na stwierdzenie, że jego głównymi przyczynami były: wadliwa regulacja i nadzór nad sektorem finansowym, a także niedoszacowanie ryzyka związanego z papierami wartościowymi wytworzonymi za pomocą inżynierii finansowej. Na trzecim miejscu wśród czynników mających wpływ na kryzys wymienia się oszustwa hipoteczne. Wskazane przyczyny miały fundamentalne znaczenie dla ekonomistów. Natomiast prawnicy skupili się na regulacji, która została uznana za podstawową przesłankę leżącą u podstaw tego kryzysu³².

W celu naprawy systemu po kryzysie podstawową rolę miały do spełnienia zmiany regulacyjne zarówno te dotyczące rynku finansowego, jak i te w zakresie kredytów hipotecznych. Kryzys pokazał, że stosunki prywatnoprawne w obszarach gospodarki dotykające fundamentalnych rozwiązań wymagają także interwencji o charakterze prawa publicznego.

Zbudowanie dobrego systemu prawnego gwarantującego profesjonalizm po stronie usługodawców i bezpieczeństwo po stronie konsumentów-klientów wymaga regulacji prawa publicznego i prawa prywatnego oraz zaangażowania państwa w jego realizację³³.

Proces naprawy systemu finansowego ma swoją genezę w Europie przed 2009 r., jeszcze przed uchwaleniem dyrektywy 2014/17/UE i rozpoczęciem prac pokryzysowych na forum międzynarodowym. Niektóre problemy rynku finansowego były już wcześniej dostrzegane³⁴ i znalazły się w nowych regulacjach, np. dyrektywie 2008/48/UE. Niemniej jednak idea wolności gospodarczej i rozwój dezintermediacji od wielu lat stanowiły swego rodzaju barierę uniemożliwiającą dostrzeżenie luk regulacyjnych i interwencję publicznoprawną. Dyrektywa 2014/17/UE wprowadziła wiele zmian w przepi-

³¹ Impact Assessment, Accompanying Document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Credit Agreements Relating to Residential Property. Brussels: Commission Staff Working Paper, 31.3.2011.

³² <http://news.chicagobooth.edu/newsroom/what-economists-think-caused-financial-crisis> (dostęp: 26.7.2021 r.).

³³ E. Rutkowska-Tomaszewska, Aktualne trendy, s. 254–288.

³⁴ Na niektóre problemy odpowiedziała dyrektywa 2008/48/WE.

sach odnoszących się nie tylko do rynku kredytów hipotecznych, ale mających szersze zastosowanie do ochrony konsumenta na rynku usług finansowych. Rolę i znaczenie dyrektywy 2014/17/UE dla wzmocnienia ochrony konsumenta na rynku finansowym w UE można porównać do przełomowej regulacji Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act przyjętej w 2010 r. w Stanach Zjednoczonych Ameryki.

Szczególną rolę w procesie budowania nowego, stabilnego systemu ochrony konsumentów miało i nadal ma do odegrania państwo, co stanowi dlań poważne wyzwanie zarówno na poziomie regulacyjnym, jak i faktycznym. Współcześnie, zwłaszcza po kryzysie, potrzeba ochrony konsumentów-kredytobiorców na rynku konsumenckich kredytów mieszkaniowych nie budzi żadnych zastrzeżeń ani wątpliwości co do tego, że jest obowiązkiem państwa. Wynika bowiem wprost z przepisów unijnych: z art. 169 ust. 1 i art. 12 TFUE (klauzula horyzontalna), a także art. 38 KPP oraz regulacji wewnętrznych państw członkowskich i orzecznictwa TS jak i sądów krajowych państw UE.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że w literaturze przedmiotu powszechnie wskazuje się nie tylko na brak skutecznego nadzoru nad systemem finansowym³⁵, ale także właściwej ochrony konsumentów. Ten pierwszy aspekt, jako szeroko omówiony w doktrynie, będzie tylko w niezbędnym zakresie przedmiotem prowadzonych badań³⁶. Zdecydowanie należy jednak wskazać, że oba te czynniki są ze sobą ściśle powiązane. Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku państwo nie zrealizowało w pełni roli regulacyjnej, ochronnej i nadzorczej. Dyrektywa 2014/17/UE opiera się na implementacji minimalnej, ale niektóre jej przepisy mają charakter harmonizacji maksymalnej³⁷.

³⁵ Zob. szerzej *H. Davies, D. Green*, Globalny nadzór i regulacja sektora finansowego, Warszawa 2010; *M. Fedorowicz*, Nadzór nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej, Warszawa 2013; *L. Góral*, Nadzór nad rynkiem finansowym. Komentarz, LEX 2013; *H. Gronkiewicz-Waltz*, Ewolucja koncepcji europejskiego nadzoru bankowego, EPS 2015, Nr 4; *M. Lemonnier*, Rola badań porównawczych i interdyscyplinarnych w kwestiach rynku i nadzoru finansowego, w: *A. Jurkowska-Zeidler, M. Olszak* (red.), Prawo rynku finansowego. Doktryna, instytucje, praktyka, Warszawa 2016.

³⁶ Zob. art. 2. NadzRynFinU: „Celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku również poprzez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku, przez realizację celów określonych w szczególności w ustawie – Prawo bankowe, ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym, ustawie z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego, ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych”.

³⁷ Metodą przyjętą dla integracji rynku bankowego UE jest harmonizacja minimalna, mająca swoją podstawę prawną w art. 114 TFUE (dawny art. 95 TWE). Szerzej na temat metod harmonizacji *D. Wojtczak*, Usługi bankowe w regulacjach Unii Europejskiej, Warszawa 2012, s. 69–81, 108–122. Zob. także *A. Kunkiel-Kryńska*, Metody harmonizacji prawa konsumenckiego w Unii

Do grupy przepisów objętych tym drugim rodzajem harmonizacji należą te regulujące prawo do informacji³⁸. Rozwiązania te wzmacniają istniejący przed kryzysem paradygmat opierający ochronę konsumenta na prawie do informacji, który okazał się jednak niewystarczający i został wzmocniony przez obligatoryjne wyjaśnienia umieszczone w jednolitych dla wszystkich państw unijnych formularzach odzwierciedlających przekazywane konsumentom dane. Dyrektywa 2014/17/UE wprowadziła także obowiązki przeprowadzenia rzetelnej oceny zdolności kredytowej przez kredytodawców. Wskazane rozwiązania objęte zostały implementacją minimalną. Na tle minionego kryzysu warto wskazać także problemy dotyczące niskiego poziomu edukacji ekonomicznej, a zwłaszcza finansowej konsumentów. Nowe przepisy podnoszą potrzebę, a nawet konieczność zmian także w tym obszarze. Wprowadzone regulacje normują także ograniczenia *missellingu*, czyli nierzetelnej sprzedaży i możliwości udzielania konsumentom kredytów nieodpowiadających ich potrzebom. W wielu krajach utworzono wyspecjalizowane instytucje stojące na straży interesów konsumentów lub też działające już organy wyposażono w nowe kompetencje. Wzmocnienie instytucjonalnej ochrony zo-

Europejskiej i ich wpływ na procesy implementacyjne w państwach członkowskich, Warszawa 2013.

³⁸ Na wskazanie zasługują: *D. Rogoń*, Przedkontraktowe obowiązki informacyjne. Podstawa i zakres w świetle zasad europejskiego prawa umów i prawa polskiego, TPP 2010, Nr 1, s. 101 i n.; *E. Rutkowska-Tomaszewska*, Naruszenie obowiązków informacyjnych banków w prawie umów konsumenckich, Warszawa 2009, s. 21 i n.; *taż* (red.), Informacja na rynku usług finansowych, Warszawa 2019; *P. Miklaszewicz*, Obowiązki informacyjne w umowach z udziałem konsumentów na tle prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2008, s. 82 i n.; *A. Knehans-Olejnik*, Ochrona i edukacja konsumentów na rynku kredytów hipotecznych i konsumpcyjnych, Warszawa 2015; *B. Włodarczyk*, Polski rynek kredytów w okresie światowego kryzysu finansowego, Warszawa 2012; *P. Tereszkiwicz*, Obowiązki informacyjne w umowach o usługi finansowe, Warszawa 2014; *tenże*, Obowiązki informacyjne w umowach o usługi finansowe. Studium instrumentów ochronnym w prawie prywatnym i prawie unijnym, Warszawa 2015; *B. Gnela, M. Szaraniec* (red.), Informacja w prawie ubezpieczeń gospodarczych, Warszawa 2015; *M. Jagielska, E. Sługocka-Krupa, K. Podgórski, R. Biskup* (red.), Sprzedaż konsumencka w teorii i praktyce. Problemy węzłowe, Warszawa 2016; *M. Jagielska, E. Sługocka-Krupa, K. Podgórski* (red.), Ochrona konsumenta na rynku usług, Warszawa 2016; *M. Boratyńska* (red.), Ochrona strony słabszej stosunku prawnego. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Adamowi Zielińskiemu, Warszawa 2016; *M. Królikowska-Olczak, B. Pachuca-Smulska* (red.), Ochrona prawna konsumenta na rynku mediów elektronicznych, Warszawa 2015; *M. Czarnecka, T. Skoczny* (red.), Prawo konsumenckie w praktyce, Warszawa 2016; *M. Romanowski* (red.), Życie umowy konsumenckiej po uznaniu jej postanowienia za nieuczciwe na tle orzecznictwa TSUE, Warszawa 2017; *A. Piotrowska*, Ochrona klienta na rynku ubezpieczeniowym. Studium publicznoprawne, Warszawa 2019; *E. Badura*, Informacja przedkontraktowa w umowach konsumenckich, Warszawa 2017, s. 6 i n.; *J. Pisuliński*, Paradoxy ochrony konsumentów przez informację, w: *B. Brożek, Ł. Kurek, J. Stelmach* (red.), Naturalizm prawniczy. Granice, Warszawa 2017, s. 206 i n.; *R. Stefanicki*, Informacje jako środek ochrony słabszej strony umowy w prawie wspólnotowym, *Studia Prawnicze* 2008, Nr 1, s. 65 i n.; *E. Wojtaszek-Mik*, Przedumowne obowiązki informacyjne podmiotów profesjonalnych w polskim prawie cywilnym w świetle prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2019, s. 7 i n. oraz powołana tam dalsza literatura.

bligowało państwo do większego zaangażowania się w ochronę konsumenta na rynku finansowym.

Jak zostało wcześniej wskazane, proces naprawy systemu rozpoczął się od krajowych rozwiązań przyjętych w Stanach Zjednoczonych, w tym daleko idących zmian instytucjonalnych. Inicjatorką stworzenia nowej wyspecjalizowanej agencji w USA ds. „niebezpiecznych” produktów finansowych była senator *E. Warren*. Wskazała ona na konieczność objęcia konsumenta na rynku usług finansowych ochroną porównywalną do tej, która dotyczy innych towarów³⁹. W rozwiązaniu problemów na rynku finansowym w USA miało pomóc uchwalenie Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (2010) i powołanie jednej agencji Consumer Financial Protection Bureau (CFPB), łączącej kompetencje wszystkich dotychczas działających instytucji służących ochronie interesów konsumentów na rynku finansowym⁴⁰.

Szczególne miejsce w procesie wypracowania reform po kryzysie na świecie miały organizacje międzynarodowe, w tym zwłaszcza G 20 i OECD. Ta ostatnia opublikowała wytyczne skierowane do wszystkich państw na świecie obejmujące trzy podstawowe obszary do naprawy systemu finansowego po kryzysie: regulacje i nadzór, prawo do informacji i wzmocnienie instytucjonalnej ochrony konsumentów na rynku finansowym przez stworzenie wyspecjalizowanych instytucji.

Prace nad reformą ochrony konsumenta na rynku finansowym podjęli także przywódcy grupy G20 już w listopadzie 2010 r. w Seulu. Poparli oni również sprawozdanie Rady Stabilności Finansowej (The Financial Stability Board – FSB) prezentujące kluczowe zasady ochrony w dziedzinie finansów przygotowane przez OECD wraz z FSB⁴¹. Zasady te stanowią uzupełnienie obowiązujących regulacji we wszystkich sektorach usług finansowych. Są także próbą odbudowy zniszczonego przez kryzys finansowy zaufania do sektora finansowego. Wskazany projekt stał się podstawą przyjęcia w 2014 r. w Paryżu zasad dotyczących ochrony konsumentów na rynku finansowym. Prace nad wytycznymi skupiały się wokół trzech priorytetowych założeń: pełnej informacji, przejrzystości oraz odpowiedzialności przedsiębiorców świadczących usługi finansowe oraz ich licencjonowanych agentów, a także reklamacji i dochodzenia roszczeń. Wymienione założenia stały się podstawą do opracowania modelu opierającego się na trzech filarach: ochronie instytucjonalnej i prawnej, dostępie do informacji i szeroko rozumianej edukacji. Stanowiły także podstawę przygotowania nowych regulacji, które miały wyjść naprzeciw problemom powstałym w konsekwencji kryzysu finansowego.

³⁹ *E. Warren*, Product Safety Regulation as a Model for Financial Services Regulation, *The Journal of Consumer Affairs* 2008, vol. 42, no. 3, s. 452–460. Zob. także *E. Warren*, Unsafe at Any Rate, *Democracy, A Journal of Ideas*, Summer 2007, no. 5, <https://democracyjournal.org/category/magazine/5/> (dostęp: 26.7.2021 r.).

⁴⁰ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act – tekst ze strony Kongresu USA <https://www.congress.gov/111/plaws/publ203/PLAW-111publ203.pdf> (dostęp: 26.7.2021 r.).

⁴¹ High-level Principles on Financial Consumer Protection.

wego, w szczególności związanego z kredytami hipotecznymi, i stworzyć kompleksową reformę międzynarodowej struktury finansowej⁴².

Podobne działania podjęto w UE pod hasłem „przywracania zaufania konsumentów do rynków finansowych”⁴³. Komisja Europejska przedstawiła politykę obejmującą zmiany w regulacjach dotyczące podstawowych usług bankowych, silniejszych gwarancji depozytów, ochrony inwestorów, a także ostrzejsze przepisy dotyczące konsumentckich produktów inwestycyjnych i odpowiedzialnego pożyczania. Problematyka ochrony konsumenta stała się także obowiązkiem nowego europejskiego organu nadzoru (ESA). Istotną częścią nowego modelu ochrony konsumenta na rynku usług finansowych jest właśnie dyrektywa 2014/17/UE. Decyzja o zaciągnięciu kredytu na zakup nieruchomości mieszkalnej jest najczęściej decyzją podejmowaną raz w życiu przez przeciętnego konsumenta. Wymaga ona szczególnej refleksji z uwagi na jej wieloletnie konsekwencje⁴⁴. Kredyt hipoteczny wiąże konsumenta nie tylko umową z kredytodawcą, ale przede wszystkim z nieruchomością, która zazwyczaj staje się centrum jego życia. Z kupnem nieruchomości na kredyt wiążą się liczne ograniczenia dotykające kredytobiorcy. Przede wszystkim dotyczą one miejsca zamieszkania, pracy, a także relacji rodzinnych. Zabezpieczenie kredytu nieruchomością przez niego finansowaną, w której najczęściej mieszka kredytobiorca, sprawia, że znaczenie tego rodzaju umów wymaga szczególnej ochrony kredytobiorcy⁴⁵. Umowa konsumenckiego kredytu mieszkaniowego to wyjątkowa usługa, która jest także elementem realizacji prawa do mieszkania, które zostało wskazane w wielu regulacjach międzynarodowych i ustawach zasadniczych państw członkowskich UE.

Kredyt hipoteczny nieodpowiedni dla kredytobiorcy może stać się także „niebezpiecznym” produktem finansowym ze względu na długi okres związania umową, wysokie koszty zakupu nieruchomości, problemy z określeniem ryzyka przez kredytobiorcę oraz wykorzystaniem nieruchomości stanowiącej zabezpieczenie zobowiązania, w szczególności w sytuacji, kiedy jest ona jedynym, stałym miejscem zamieszkania konsumenta.

⁴² Por. B. *Pachuca-Smulska*, Odwrócona hipoteka po amerykańsku. Kilka uwag na temat regulacji prawnej kredytu odwróconej hipoteki w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, w: E. *Rutkowska-Tomaszewska* (red.), „Odwrócona hipoteka” jako nowa usługa na rynku finansowym, Warszawa 2018, s. 153–172 i literatura tam przywołana.

⁴³ Komunikat Komisji Europejskiej z 4.3.2009 r. na wiosenny szczyt Rady Europejskiej zatytułowany „Realizacja europejskiego planu naprawy”, COM(2009) 114 wersja ostateczna. W dokumencie tym wymienione zostały środki naprawy rynku finansowania nieruchomości mieszkalnych. Komisja zobowiązała się do stworzenia solidnych podstaw regulujących zasady pośrednictwa kredytowego w celu zagwarantowania odpowiedzialnych i rzetelnych mechanizmów rynkowych oraz odbudowania zaufania konsumentów.

⁴⁴ B. *Pachuca-Smulska*, Prawo nabywcy do informacji jako podstawa ochrony jego interesów, w: M. *Królikowska-Olczak*, A. *Bieranowski*, J.J. *Zięty* (red.), *Działalność deweloperska w praktyce obrotu gospodarczego*, Warszawa 2014, s. 29.

⁴⁵ Zob. także P. *Tereszkievicz*, *Obowiązki informacyjne*, 2015, s. 43.

Z uwagi na wskazane powody tak ważną rolę w ochronie konsumentów-kredytobiorców na rynku kredytów hipotecznych ma do spełnienia państwo. Tę szczególną jego powinność wskazali także kredytobiorcy kredytów hipotecznych udzielonych we frankach szwajcarskich w Polsce (denominowanych lub indeksowanych do franka szwajcarskiego), którzy wystąpili z pozwem zbiorowym przeciwko Skarbowi Państwa. Wskazali w nim instytucje państwowe oraz przedstawiciele rządu i parlamentu, którzy stali na stanowisku pełnej swobody w udzielaniu kredytów hipotecznych we frankach szwajcarskich⁴⁶.

Jak już wskazano, jednym z podstawowych segmentów rynku finansowego, który miał wpływ na kryzys finansowy, był rynek kredytów hipotecznych, dlatego zmiany na nim miały tak duże znaczenie dla naprawy systemu finansowego. Z uwagi na to przedmiotem badań w niniejszej monografii stała się wspomniana już dyrektywa 2014/17/UE. Prowadzona analiza będzie koncentrować się na regulacjach publicznoprawnych, które mają kształtować ochronę konsumenta i zabezpieczać go przed nadmiernym, a także nieodpowiedzialnym zadłużaniem. Środkami wprowadzonymi do nowej regulacji są przede wszystkim: prawo do informacji i prawo do wyjaśnień, które konkretyzuje się w działaniach nadzorczych nad kredytodawcami i niedopuszczających do rynku finansowego podmiotów niepodlegających nadzorowi publicznoprawnemu, obowiązek udzielania kredytów tylko konsumentom posiadającym zdolność kredytową oraz regulacja instytucji pośrednictwa i doradztwa na rynku kredytów hipotecznych.

2. Stan badań i literatura przedmiotu

Problematyka roli państwa w ochronie konsumentów na rynku kredytów hipotecznych po kryzysie finansowym w latach 2007–2009 w świetle przepisów dyrektywy 2014/17/UE nie była podejmowana ani w krajowej, ani w zagranicznej literaturze przedmiotu. Zagadnieniu temu nie została poświęcona żadna monografia w Polsce, chociaż ochrona konsumentów na rynku usług finansowych jest problemem podejmowanym coraz chętniej i coraz częściej, co można przede wszystkim łączyć z wprowadzeniem wielu nowych regulacji po kryzysie finansowym oraz licznymi próbami odniesienia się w piśmiennictwie do problemów powstających na rynku⁴⁷. Opracowania te zazwyczaj nie dotyczą ujęcia publicznoprawnego, które jest przedmiotem niniejszej pracy, a przynajmniej nie kompleksowo i szeroko, skupiając się przede wszystkim na perspektywie prywatnoprawnej. Tematyka ochrony konsumenta na rynku kredytów hipotecznych stała się przedmiotem badań m.in. w dwóch wartych przywołania zagranicznych mono-

⁴⁶ *L. Wilkowicz*, Frankowicze teraz pozywają państwo, *Dziennik Gazeta Prawna* z 25.6.2020 r.

⁴⁷ *E. Rutkowska-Tomaszewska*, *Ochrona prawna klienta na rynku usług bankowych*, Warszawa 2013. Przykładem może być tu monografia pod redakcją *E. Rutkowskiej-Tomaszewskiej*, *Ochrona klienta na rynku usług finansowych w świetle aktualnych problemów i regulacji prawnych*, Warszawa 2017, a także *A. Jurkowska-Zeidler*, *J. Monkiewicz*, *E. Rutkowska-Tomaszewska*, *T. Bednarczyk*, *A. Sopoćko* (red.), *Nieprawidłowości na rynku finansowym a ochrona konsumenta*. Raport. Doradczy Komitet Naukowy przy Rzeczniku Finansowym, Warszawa 2019.

grafiach z 2018 r. Pierwszej przygotowanej pod redakcją *M. Anderson* i *E. Arroyo Amayuelas* pt. „The impact of the mortgage credit directive in Europe. Contrasting views from member states”. Autorzy tej książki analizują w niej wpływ dyrektywy 2014/17/UE w sprawie kredytu hipotecznego na regulacje w dwunastu różnych jurysdykcjach: Belgii, Anglii, Francji, Niemczech, Grecji, Irlandii, Włoszech, Malcie, Holandii, Polsce, Portugalii i Hiszpanii. Podstawowym celem wspomnianej publikacji jest ustalenie czy cele wskazane przez unijnego ustawodawcę w treści dyrektywy 2014/17/UE, takie jak: stabilność sektora finansowego i wzmocniona ochrona konsumentów, można osiągnąć w świetle jej przepisów i transpozycji dokonanej przez różne państwa członkowskie. Z kolei druga monografia, autorstwa *I. Domurath*, pt. „Consumer Vulnerability and Welfare in Mortgage Contracts Paperback”, również z 2018 r., zawiera cenny przegląd istniejących niedociągnięć w unijnym prawie umów hipotecznych. Jak wcześniej wskazano, autorzy najczęściej i najchętniej podejmują problematykę dyrektywy 2014/17/UE w ujęciu prywatnoprawnym, co także miało miejsce w dwóch wymienionych publikacjach. Inne dzieła dotyczące ochrony konsumenta na rynku usług finansowych głównie omawiają zagadnienia w węższym ujęciu i ograniczają się przede wszystkim do asymetrii informacyjnej, prawa do informacji⁴⁸, oceny zdolności kredytowej⁴⁹, doradztwa i pośrednictwa⁵⁰ oraz edukacji na rynku finansowym, a czasami odnoszą się do idei odpowiedzialnego pożyczania. Mają one zarówno charakter monograficzny, jak i artykułów naukowych najczęściej stanowiących szczegółowe opracowanie wąskiej problematyki. W Polsce tematyka kredytów hipotecznych doczekała się kilku komentarzy do polskiej KredytHipU, implementującej przepisy dyrektywy 2014/17/UE. Wśród tych publikacji należy wymienić komentarze przygotowane m.in. przez *B. Paxford*⁵¹, *I. Heropolitańską* i *A. Nierodkę*⁵², *T. Czecha*⁵³ czy też pracę pod redakcją *K. Osajdy*⁵⁴ – tu w szczególności *D. Rogoń* i *Ł. Przyborowski*, oraz wiele opracowań o charakte-

⁴⁸ *E. Rutkowska-Tomaszewska* (red.), *Informacja; P. Tereszkievicz*, *Obowiązki informacyjne*, 2014; *tenże*, *Obowiązki informacyjne*, 2015; *A. Knehans-Olejek*, *Ochrona*; *B. Włodarczyk*, *PolSKI rynek kredytów*; *B. Gneta*, *M. Szaraniec* (red.), *Informacja*; *M. Jagielska*, *E. Sługocka-Krupa*, *K. Podgórski*, *R. Biskup* (red.), *Sprzedaż konsumencka*; *M. Boratyńska* (red.), *Ochrona*; *M. Królikowska-Olczak*, *B. Pachuca-Smulka* (red.), *Ochrona*; *M. Czarnecka*, *T. Skoczny* (red.), *Prawo konsumenckie*; *M. Jagielska*, *E. Sługocka-Krupa*, *K. Podgórski* (red.), *Ochrona konsumenta*; *M. Romanowski* (red.), *Życie umowy konsumenckiej*; *A. Piotrowska*, *Ochrona klienta*.

⁴⁹ *A. Stangret-Smoczyńska*, *Zdolność kredytowa w ujęciu prawnym prawa polskiego*, Warszawa 2016.

⁵⁰ *K. Waliszewski*, *Doradztwo finansowe w Polsce*, Warszawa 2019.

⁵¹ *B. Paxford*, *Ustawa o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami*. Komentarz, Warszawa 2018.

⁵² *I. Heropolitańska*, *A. Nierodka*, *Ustawa o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami*. Komentarz, Warszawa 2019.

⁵³ *T. Czech*, *Kredyt hipoteczny*. Komentarz, Warszawa 2019.

⁵⁴ *D. Rogoń*, *Ł. Przyborowski*, *Ustawa o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami*, w: *K. Osajda* (red.), *Prawo konsumenckie*. Komentarz, t. 7, Warszawa 2019.

rze praktycznym⁵⁵ lub popularyzatorskim⁵⁶. W polskiej literaturze przedmiotu nie ma jednak komentarza do samej dyrektywy 2014/17/UE. Taka praca została opracowana we Włoszech i stanowi ceną i pomocną w praktyce publikację w tym zakresie⁵⁷.

3. Uzasadnienie wyboru tematu i cel badawczy pracy

Głównym celem badawczym pracy jest ocena regulacji wprowadzonych po kryzysie finansowym lat 2007–2011 w obszarze konsumenckich kredytów mieszkaniowych, ze szczególnym uwzględnieniem roli państwa i regulacji publicznoprawnych. Wybór tematu badań i skoncentrowanie się na roli państwa w ochronie konsumentów na rynku kredytów hipotecznych i zbadania go w kontekście realizacji przez państwa członkowskie prawa do mieszkania jest podyktowane brakiem szerszego omówienia tego zagadnienia i potrzebą wypełnienia luki w dorobku piśmiennictwa dostrzeżonym w tym zakresie. Fundamentalne znaczenie roli państw na rynku konsumenckich kredytów hipotecznych znajduje odzwierciedlenie w przepisach dyrektywy 2014/17/UE, która wielokrotnie odwołuje się do państw członkowskich i ich zadań na tym rynku. Regulacje prawne przyjęte w dyrektywie 2014/17/UE zobowiązują państwa członkowskie do realizacji zadań publicznych w obszarze ochrony konsumentów kredytobiorców kredytów hipotecznych, w szczególności w zakresie: reglamentacji działalności gospodarczej kredytodawców, regulowania działalności pośredników i doradców kredytowych, regulacji oceny zdolności kredytowej kredytobiorców-konsumentów, a także edukacji finansowej. Ochrona konsumenta na rynku kredytów hipotecznych jest w prowadzonych badaniach postrzegana jako forma realizacji przez państwa konstytucyjnego prawa do mieszkania. Potrzeba realizacji prawa do mieszkania nie ma jednolitego charakteru w państwach członkowskich UE, chociaż jego wagę i znaczenie potwierdzają zarówno regulacje międzynarodowe, jak i ustawy zasadnicze wielu państw. Państwa członkowskie UE realizują różne koncepcje prawa do mieszkania, co jest podyktowane zarówno uwarunkowaniami społeczno-ekonomicznymi, jak i tradycją na rynku mieszkalnictwa w poszczególnych krajach. W prowadzonych badaniach państwo rozumiane jest jako połączenie władzy ustawodawczej, wykonawczej oraz sądowniczej i koncentruje się na regulacjach prawych i funkcjach państwa ocenianych z punktu widzenia realizacji konkretnych zadań⁵⁸. W niezbędnym zakresie odnosi się także do orzecznictwa, które wpływa na właściwą interpretację przyjętych rozwiązań legislacyjnych.

⁵⁵ B. Paxford, Wykładnia umowy kredytu bankowego. Kredyty frankowe i złotówkowe. Komentarz praktyczny z orzecznictwem. Decyzje Prezesa UOKiK. Przykłady klauzul niedozwolonych, Warszawa 2020.

⁵⁶ J. Czabański, T. Konieczny, M. Korpalski, Przewodnik frankowicza, Warszawa 2020.

⁵⁷ P. Sirena (cur.), I mutui ipotecari nel diritto comparato ed europeo. Commentario alla direttiva 2014/17/UE, Milano 2016.

⁵⁸ Por. Z. Sadowski, Rola państwa we współczesnej gospodarce polskiej, RPEiS 2006, Nr 2, s. 253–265.

Powyższe argumenty uzasadniają konieczność podjęcia badań we wskazanym obszarze i przeanalizowania, czy dyrektywa 2014/17/UE zawiera rozwiązania, które gwarantują wysoki poziom ochrony konsumentów na rynku konsumenckich kredytów hipotecznych, który jest celem wskazanym zarówno w art. 169 TFUE, jak i w przepisach dyrektywy 2014/17/UE⁵⁹. Jednocześnie oceniają, czy wprowadzone dyrektywą rozwiązania dają podstawy prawne dla zapobieżenia kryzysowi na rynku konsumenckich kredytów hipotecznych na przyszłość. Odpowiedzi na te pytania stanowią główny cel podjętych badań. Poza tym istotne znaczenie ma udzielenie odpowiedzi na następujące pytania pomocnicze:

1. Czy ogólnosiątkowe rozwiązania zmierzające do kształtowania ochrony konsumenta na rynku kredytów hipotecznych znalazły swoje odzwierciedlenie w obowiązujących regulacjach?
2. Czy należy rozważać wprowadzenie szczególnej ochrony konsumenta wrażliwego w odniesieniu do rynku konsumenckich kredytów mieszkaniowych?
3. Czy przepisy dyrektywy 2014/17/UE wspierają realizację prawa do mieszkania i ochronę konsumenta na rynku kredytów hipotecznych?
4. Czy przyjęte w dyrektywie 2014/17/UE rozwiązania gwarantują należytą realizację prawa do informacji?
5. Czy przyjęte w dyrektywie 2014/17/UE rozwiązania mają wpływ na rozwój edukacji finansowej konsumentów?
6. Czy przyjęte w wybranych krajowych porządkach rozwiązania dotyczące zdolności kredytowej sprzyjają idei odpowiedzialnego kredytowania?
7. Czy przyjęte w dyrektywie 2014/17/UE rozwiązania dotyczące reglamentacji działalności kredytowej sprzyjają budowaniu odpowiedzialnego kredytowania na rynku mieszkaniowych kredytów hipotecznych?
8. Czy przyjęty ogólny model harmonizacji minimalnej dla implementacji dyrektywy 2014/17/UE stwarza podstawy do budowania jednolitego rynku unijnego oraz rozwoju transgraniczności świadczonych usług na rynku konsumenckich kredytów hipotecznych?

W celu oceny realizacji wysokiego poziomu ochrony konsumentów na rynku kredytów hipotecznych przez państwa członkowskie należy przeprowadzić analizę przyjętych regulacji prawnych na dwóch płaszczyznach badawczych. Pierwsza z nich obejmuje regulacje przyjęte w przepisach UE, w szczególności w dyrektywie 2014/17/UE oraz TFUE, a druga odnosi się do wybranych krajowych regulacji państw członkowskich. Tło dla prowadzonych badań stanowią regulacje wybranych państw członkowskich UE: Polski, Włoch, Grecji, Hiszpanii, Niemiec i Malty. Poddane analizie rozwiązania legislacyjne wybranych państw członkowskich są dość zróżnicowane poziomem zamożności, tradycjami rynku nieruchomości, prawem własności czy wcześniej obowiązującymi rozwiązaniami regulacyjnymi na rynku kredytów hipotecznych. Tym samym stanowią one dość reprezentatywny przykład regulacji występujących w pań-

⁵⁹ Motyw 6, 49, a także 81 i 82 dyrektywy 2014/17/UE.

stwach członkowskich UE. Taki wybór państw jest zabiegiem celowym, zmierzającym do ukazania zróżnicowanego podejścia w kształtowaniu ochrony konsumenta na rynku kredytów mieszkaniowych w wybranych państwach, a także odmiennych rozwiązań w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, jak również udzielania pomocy przez państwo w celu wspierania realizacji prawa do mieszkania. Celem pracy nie jest jednak szczegółowe omówienie programów mieszkaniowych przyjętych w wybranych państwach członkowskich. W badaniach dotyczących rynku mieszkaniowego odniesiono się do uregulowań w przepisach międzynarodowych i krajowych rangi konstytucyjnej, gwarantujących prawo do mieszkania. Przyjęte w tym zakresie rozwiązania wzmacniają pozycję konsumenta i nakładają na państwa powinność jego ochrony.

Przyjęta w pracy publicznoprawna koncepcja oceny rozwiązań regulacyjnych przyjętych w dyrektywie 2014/17/UE w kontekście prawa do mieszkania stanowi o pewnej unikatowości podjętych badań.

4. Struktura pracy

Konieczność realizacji postawionych celów oraz udowodnienie tez badawczych skłoniło do przeprowadzenia rozważań i przyjęcia określonej struktury pracy. Praca dzieli się na trzy części, z których każda ma po dwa rozdziały.

Część I monografii, zatytułowana „Od kryzysu finansowego na rynku nieruchomości do nowego paradygmatu ochrony konsumenta”, stanowi tło do dalszych rozważań i obejmuje rozdział I odnoszący się do kryzysu finansowego lat 2007–2009 i jego wpływu na budowanie publicznoprawnej ochrony konsumentów na rynku finansowym, oraz rozdział II podejmujący problematykę walki z kryzysem i potrzeby wzmocnienia ochrony konsumentów na rynku kredytów hipotecznych.

Z kolei część II rozprawy odnosi się do państwa jako gwaranta praw konsumenta na rynku konsumenckich kredytów hipotecznych. W rozdziale III odniesiono się do miejsca konsumenta-kredytobiorcy na rynku kredytów hipotecznych. Fundamentalne znaczenie dla tematu pracy ma kolejny rozdział, w którym rozważana jest rola państwa w ochronie konsumentów na rynku hipotecznych kredytów mieszkaniowych. Część III książki obejmuje szczegółowe rozważania od prawa do informacji do odpowiedzialnego kredytowania w dyrektywie 2014/17/UE i odnosi się w rozdziale V do rozwoju regulacji prawa do informacji i obowiązku wyjaśnień oraz do edukacji finansowej konsumenta. Natomiast ostatni, szósty rozdział dotyczy roli profesjonalnych podmiotów w procesie kredytowania na rynku konsumenckich kredytów mieszkaniowych i idei odpowiedzialnego kredytowania.

Szczegółowo rozdział I wprowadza w problematykę pracy. Zostało w nim przedstawione pojęcie kryzysu i zarysowane przyczyny kryzysu finansowego lat 2007–2009 w perspektywie historycznej, która wychodzi od problemów Stanów Zjednoczonych, gdzie wszystko się zaczęło, oraz państw członkowskich UE. Odrębnie zostały omówione problemy na rynku nieruchomości i kryzys finansowy w Europejskim Obszarze Gospodarczym, w tym w wybranych krajach: Malcie, Włoszech, Hiszpanii, Niemczech,

Grecji i Polsce. Scharakteryzowano w nim także wpływ kryzysu finansowego na sytuację konsumentów.

Przedmiotem rozdziału II są działania międzynarodowe i unijne zmierzające do zmian regulacyjnych i instytucjonalnych po kryzysie. Omówione w nim zostały reformy na rynku finansowym, ze szczególnym uwzględnieniem rynku kredytów hipotecznych, dla których fundamentalne znaczenie ma dyrektywa 2014/17/UE.

Z kolei rozdział III odnosi się do pojęcia rynku finansowego oraz jego uczestników, w tym zwłaszcza konsumenta. Rynek finansowy został przedstawiony z punktu widzenia procesów finansjalizacji i dezintermediacji, które miały wpływ na powstanie i rozwój kryzysu na rynku nieruchomości. Szczególne miejsce w rozdziale III zajmuje pojęcie konsumenta i jego ujęcie socjologiczne i filozoficzne w kontekście potrzeby i konieczności ochrony przez państwo. Wskazane ujęcia stanowią tło dla kształtowania koncepcji przeciętnego i wrażliwego konsumenta w oparciu o poglądy *M. Fineman*. Postrzeganie konsumenta jako osoby wrażliwej, zasługującej na szczególną ochronę, odnosi się do rynku finansowego, w tym zwłaszcza rynku kredytów hipotecznych. Rynek ten wymaga szczególnej uwagi, bo kredyt hipoteczny może okazać się produktem niebezpiecznym, jeśli otrzyma go kredytobiorca nieposiadający zdolności kredytowej lub jest nieadekwatny do jego potrzeb. Zakres ochrony konsumentów na rynku kredytów mieszkaniowych powinien być uzależnionych od ich sytuacji ekonomicznej i szczególnej wrażliwości. Niektóre kraje po kryzysie finansowym wprowadziły szczególne regulacje dotyczące konsumentów wrażliwych, gospodarczo uznano bowiem, że wymagają oni szczególnej ochrony, zwłaszcza że w większości krajów posiadanie własnego mieszkania i skorzystanie z kredytu na jego zakup jest uważane za dobro wspólne wymagające szczególnej ochrony.

Rozdział IV koncentruje się na roli państwa w gospodarce, a następnie jego fundamentalnej roli w ochronie konsumentów zarówno w oparciu o regulacje unijne, jak i krajowe. Wskazano w nim także rolę państwa w zagwarantowaniu mieszkania swoim obywatelom i zarysowano powinność ochrony konsumentów w kontekście rozwiązań krajowych i międzynarodowych.

W kolejnym rozdziale wskazano na asymetrię informacyjną, która jest cechą charakterystyczną relacji pomiędzy stronami na rynku usług finansowych. W prowadzonych dalej rozważaniach badania koncentrują się na nowych pokryzysowych rozwiązaniach przyjętych przez państwa członkowskie UE, przedstawia kluczową rolę obowiązków informacyjnych i uzupełniających je wyjaśnień, do udzielania których obliguje kredytodawców, pośredników i inne podmioty zaangażowane w proces udzielania kredytów hipotecznych. W rozdziale tym odniesiono się do regulacji prawnych objętych harmonizacją maksymalną: prawa do informacji, a w szczególności jednolitego formularza dotyczącego informacji przedkontraktowych ESIS i RRSO. Ważne rozwiązanie przyjęte w dyrektywie 2014/17/UE stanowi regulacja edukacji finansowej, która ma kluczowe znaczenie dla realizacji idei odpowiedzialnego kredytowania.

Rozdział VI, ostatni, stanowi rozwinięcie rozważań dotyczących obowiązków kredytodawców w procesie kredytowania oraz regulacji pośredników kredytowych i do-

radców. Szczegółne miejsce zajmuje obowiązek przeprowadzenia oceny zdolności kredytowej kredytobiorcy przez kredytodawcę, który ma znaczenie fundamentalne dla realizacji idei odpowiedzialnego kredytowania. Przepisy dyrektywy 2014/17/UE zostały skonfrontowane z regulacjami w wybranych krajach: Malcie, Włoszech, Hiszpanii, Niemczech, Grecji i Polsce. W części I monografii fragmenty prawnoporównawcze tekstu odnoszące się do regulacji w wybranych państwach UE zostały wyodrębnione w tekście, natomiast w części II i III nie zostały umieszczone w osobnych podrozdziałach. Jest to świadomy zabieg, który w części II i III nawiązuje bezpośrednio do rozwiązań wprowadzonych implementowaną dyrektywą 2014/17/UE.

Pracę zamykają wnioski końcowe.

5. Metody badawcze

Cel pracy zdeterminował wybór metod badawczych. Z uwagi na jej teoretyczny charakter badania zostały przeprowadzone przy wykorzystaniu metody formalno-dogmatycznej, polegającej na analizie językowo-logicznej aktów prawnych, ukierunkowanej na odczytanie znaczenia zawartych w nich norm prawnych i ocenę przyjętych rozwiązań. Oprócz egzegezy przepisów prawa niezbędne było pomocniczo odwołanie się do metody prawnoporównawczej i odniesienie nie tylko do przepisów samej dyrektywy 2014/17/UE, ale także do wybranych regulacji Stanów Zjednoczonych Ameryki, państw członkowskich UE, w tym zwłaszcza: Polski, Malty, Niemiec, Włoch, Hiszpanii i Grecji. Wybór tych krajów nie jest przypadkowy, ma na celu pokazanie różnych metod implementacji, zróżnicowanego rozwoju gospodarczego poszczególnych państw UE i różnego poziomu rozwoju rynku nieruchomości mieszkaniowych, a przede wszystkim indywidualnego podejścia poszczególnych państw do ich krajowych rynków nieruchomości mieszkaniowych. Różnice w zaangażowaniu państw w ochronę konsumentów na rynku finansowym znalazły odzwierciedlenie już w kryzysie. Niektóre z państw UE nie odczuły bowiem żadnych problemów na rynku nieruchomości, np. Malta czy Niemcy. Z kolei inne państwa kryzys na rynku nieruchomości mieszkaniowych przeszły bardzo dotkliwie, jak np. Grecja czy Hiszpania. Kryzys na rynku nieruchomości w Polsce wiąże się natomiast ściśle z kredytami indeksowanymi lub denominowanymi do waluty obcej.

Dla przeprowadzenia badań konieczne jest także równoległe odwołanie do wybranego orzecznictwa. W pracy zastosowano również metodę historyczną, służącą badaniu nieobowiązujących już aktów prawnych, która dała możliwość prześledzenia ewolucji przepisów.

Pomocniczo wykorzystywana metoda prawnoporównawcza pozwoliła na zestawianie rozwiązań prawnych stosowanych w badanym zakresie w wybranych porządkach prawnych i umożliwiła ocenę regulacji przyjętych w dyrektywie 2014/17/UE i jej implementację w wybranych państwach członkowskich.

Oprócz tekstów prawnych, które były zasadniczym przedmiotem badań, cel pracy wymagał przeanalizowania orzecznictwa sądów unijnych i krajowych, dokumentów in-

stytucji UE oraz bogatego dorobku doktryny odnoszącego się do analizowanych zagadnień.

* * *

Podczas pracy nad niniejszą monografią doświadczyłam życzliwości i wsparcia wielu osób oraz instytucji, którym pragnę wyrazić moją szczerą wdzięczność.

Szczególne wyrazy podziękowania kieruję do Pani Profesor *Edyty Rutkowskiej-Tomaszewskiej* za nieocenioną pomoc oraz wszelkie wskazówki, stale i chętnie udzielane mi na różnych etapach pracy nad tą monografią. Wyjątkowe wyrazy podziękowania kieruję do Pani Profesor także za podjęcie się zadania zrecenzowania niniejszej książki.

Moją wdzięczność kieruję do moich przełożonych, Pani Dziekan Profesor *Anny Zalczewicz* i Pani Profesor *Justyny Łacny*, dziękując serdecznie za życzliwe wsparcie podczas powstawania tej publikacji. Swoje podziękowania kieruję także do Pani Profesor *Aldony Piotrowskiej*, za inspirujące dyskusje i pomocne komentarze do części moich badań.

Realizacja projektu badawczego możliwa była dzięki finansowemu wsparciu ze strony Wydziału Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej. Książka zawdzięcza swe powstanie także pomocy ze strony pracowników Wypożyczalni Międzybibliotecznej Politechniki Warszawskiej, którym bardzo dziękuję.

Jestem wdzięczna wszystkim w Wydawnictwie C.H.Beck, którzy byli zaangażowani w proces publikacji tej książki, za ich znakomitą pracę, a szczególne podziękowania kieruję do Pani Redaktor *Natalii Adamczyk* i Pani *Anny Podhajny* za okazywaną pomoc, przychyłność i zrozumienie.

Podziękowania za pomoc i życzliwość adresuję do Przyjaciół, których wsparcie w toku powstawania książki było nieocenione.

Źródłem nieustającego wsparcia i inspiracji jest dla mnie moja najbliższa Rodzina. Wyrazy największej wdzięczności kieruję do Mamy i Męża.

Beata Pachuca-Smulka

Warszawa, 18.11.2021 r.

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl