

Chapter 1: Can the banks be counted on for financing home purchases: the state of the sector and lessons from the years 2004–2023

Rozdział 1. Czy można liczyć na banki w finansowaniu zakupu mieszkań: stan sektora i lekcje z lat 2004–2023

Introduction

The set of those who have taken out a loan for the purchase of a home is enormously internally varied today in terms of legal and financial situation. These differences have grown uncontrollably to such dimensions that – I firmly believe – they constitute a source of social and political tensions. Among the borrowers themselves, they are giving rise to a sense of deep uncertainty and disorientation, while at the same time they are having a negative impact on the stability of the banking sector. Such an unfavourable evolution of the conditions in the area of housing finance constitutes, to a significant degree, a consequence of the inaction in systemic and statutory regulations and the rash introduction of ill-advised measures.

The state cannot shy away from creating a distinctly outlined, thoroughly thought through, and lasting framework for using bank loans to satisfy housing needs.

1.1. Home loans in Poland – their growth and their state today

At the end of December 2022, the number of loans taken out in banks in Poland for housing requirements could be estimated at approximately 2.4 million, their total value close to 500 billion zlotys.¹ It is worrying that

¹ All data concerning numbers and values of loan agreements come from two sources: (1) the Office of the Polish Financial Supervision Authority, monthly data of the banking sector – January 2023, and (2) the Polish Bank Association, AMRON-SARFiN report, 4/2022.

Wprowadzenie

Zbiorowość tych, którzy zaciągnęli w Polsce kredyty na zakup mieszkania lub domu, jest dzisiaj ogromnie wewnętrznie zróżnicowana pod względem sytuacji prawnej i finansowej. Różnice te w sposób niekontrolowany urosły do takich rozmiarów, że stanowią – w moim przekonaniu – źródło napięć społeczno-politycznych. U kredytobiorców rodzą głębokie poczucie niepewności i dezorientacji, a jednocześnie negatywnie oddziałują na stabilność sektora bankowego. Tak niekorzystne ukształtowanie się warunków w obszarze finansowania mieszkalnictwa w znacznym stopniu stanowi efekt zaniedbań w systemowych i ustawowych uregulowaniach i pochopnego wprowadzania rozwiązań nietrafnych.

Państwo nie może się uchylać od stworzenia wyraźnie nakreślonych, przemyślanych i trwałych ram dla korzystania z kredytów bankowych przeznaczonych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych.

1.1. Kredyty mieszkaniowe w Polsce – ich rozwój i stan na dziś

Na koniec grudnia 2022 r. liczbę zaciągniętych w bankach w Polsce dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych czynnych kredytów można było szacować na około 2,4 miliona, a ich łączna wartość była zbliżona do 500 miliardów złotych¹. Niepokojące jest, że posiada-

¹ Wszystkie dane na temat liczby i wartości umów kredytowych pochodzą z dwóch źródeł: (1) Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Dane miesięczne sektora bankowego – styczeń 2023 oraz (2) Związek Banków Polskich, Raport AMRON-SARFiN, 4/2022.

the borrowers have been split haphazardly into several separate groups, while being in these groups has meant finding oneself in a different legal situation and with different conditions in regard to the costs of servicing the debt. These costs have undergone profound change, which has been a cause of dissatisfaction among borrowers, creating fertile ground for activity challenging the very sense of the functioning of the banking sector. However, the real responsibility for the formation of such unfavourable circumstances lies to a significant extent not with the banks, but with the state apparatus, which desisted from taking the necessary measures or took misguided action. The beginnings of the process that led to the current state of the banking sector reach back to the first years of the 21st century, and its analysis should begin from the events of that time.

1.1.1. Swiss franc loans – the delayed repercussions of the boom of 2004–2009 and the exchange rate shock of 2015.

The factor differentiating borrowers' position most strongly, and destabilising the banking sector, is that of loans denominated in Swiss francs or indexed to this currency. In terms of value, they account for just over 10% of the total portfolio, equivalent to 305,000 active loans worth 52.5 billion zlotys. The total share of foreign currency loans is higher, at 16% (79.0 bn zł), because apart from francs, loans were also granted in other currencies – above all the euro and Japanese yen.

Foreign currency loans were already being granted in Poland on a small scale (for the most affluent customers) from 1996, but the instrument only began to be used on a larger scale in 2004. The disparity then between the CHF LIBOR and WIBOR interest rates meant that the interest on loans denominated in Swiss francs was significantly lower than on Polish zloty loans. In practice, this meant that a loan of PLN 300,000 (in Swiss Francs 98,400 at the NBP's exchange rate at the end of June 2004, of 3.05 CHF/PLN), taken out for 30 years in francs, generated a monthly payment of close to 1,300 zł, while that taken out in Polish zlotys had payments of 1,900 zł. It was precisely the significantly lower instalments paid on Swiss franc loans (compared

to those of zloty loans) that led to the fragmentation of borrowers into several separate groups, while being in these groups has meant finding oneself in a different legal situation and with different conditions in regard to the costs of servicing the debt. These costs have undergone profound change, which has been a cause of dissatisfaction among borrowers, creating fertile ground for activity challenging the very sense of the functioning of the banking sector. However, the real responsibility for the formation of such unfavourable circumstances lies to a significant extent not with the banks, but with the state apparatus, which desisted from taking the necessary measures or took misguided action. The beginnings of the process that led to the current state of the banking sector reach back to the first years of the 21st century, and its analysis should begin from the events of that time.

1.1.1. Kredyty frankowe – opóźnione następstwa boomu w latach 2004–2009 i kursowego wstrząsu w roku 2015.

Czynnikiem, który najmocniej różnicuje położenie kredytobiorców i destabilizuje stan sektora bankowego, są kredyty denominowane we franku szwajcarskim lub indeksowane do tej waluty. W ujęciu wartościowym stanowią one nieco ponad 10% łącznego portfela, co odpowiada 305 tys. czynnym kredytom o wartości 52,5 mld zł. Całkowity udział kredytów walutowych jest wyższy i sięga 16% (79,0 mld zł), bo oprócz franków udzielane były one także w innych walutach – przede wszystkim w euro i jenie japońskim.

W małym wymiarze (dla najzamożniejszych klientów) kredytów walutowych udzielano w Polsce już od 1996 roku, ale na większą skalę sięgnięto po ten instrument w 2004 roku. Ówczesny dysparytet stóp procentowych CHF LIBOR i WIBOR sprawiał, że oprocentowanie kredytów denominowanych we franku szwajcarskim było istotnie niższe od tych w złotym. W praktyce oznaczało to, że kredyt o wartości 300 tys. zł (odpowiednio we frankach szwajcarskich 98,4 tys., przy kursie NBP na koniec czerwca 2004 roku wynoszącym 3.05 CHF/PLN) zaciągnięty na 30 lat we franku generował ratę zbliżoną do 1 300 złotych, a w złotym 1 900 złotych. To właśnie znacznie niższe raty płacone w przypadku kredytu frankowego (w porównaniu ze złotowym) stanowiły dla

to loans in zlotys) that constituted the main motivation for borrowers to take out a foreign currency loan.

Behind this seemingly favourable option that franc loans constituted for borrowers was the interest rate risk (the possibility of the Swiss National Bank raising the base interest rate) as well as the even greater foreign currency risk (the possibility of the Swiss franc gaining in strength). And it is not true that these risks went unnoticed. On 18 October 2005 there was a meeting of the Monetary Policy Council with the presidents of commercial banks, during which the then General Inspector of Banking Supervision, Wojciech Kwaśniak, emphatically stated that the foreign currency loans granted by the banks for housing purposes gave rise to the supervisory body's utmost concern, because in the event of potentially possible changes in the exchange rate they could lead to banks losing their reputation as institutions of public trust. Consultations held after this meeting led the President of the Polish Bank Association, Krzysztof Pietraszkiewicz, to send a letter to the banking supervision body on 5 December 2005, requesting a total ban on granting home loans in foreign currencies.² The position given in this letter was strongly supported by Bank Pekao SA, PKO Bank Polski, Bank Zachodni WBK and BRE Bank SA. Unfortunately, introducing such a ban would have required statutory changes, and neither the PiS government under Kazimierz Marcinkiewicz, nor any of the parties represented then in the Sejm and the Senate, intended to take such a legislative initiative.

In this situation, the only tool that the Commission for Banking Supervision could use within its powers – so as to at least partly limit the growth in number of loans in francs – was to issue a recommendation on good banking practices. It was drafted over the first months of 2006, and was announced as “Recommendation S concerning good practices related to mortgage-secured loan exposures”.³ The Commission expected its recommendations to be put into effect by the banks by 1 July 2006 at the latest. The recommendations included that a “bank, in the case of granting loans in foreign currencies, analyse the customer's creditworthiness on the assumption that the rate of interest for the foreign cur-

kredytobiorców główną motywacją do zaciągnięcia kredytu walutowego.

Za, na pozór korzystnym dla kredytobiorców rozwiązaniem, jakim były kredyty frankowe, kryło się ryzyko stopy procentowej (możliwość podniesienia stopy podstawowej przez Narodowy Bank Szwajcarii) i jeszcze większe ryzyko walutowe (możliwość umocnienia się szwajcarskiej waluty). I nie jest prawdą, że ryzyko to nie było dostrzegane. 18 października 2005 roku odbyło się spotkanie Rady Polityki Pieniężnej z prezesami banków komercyjnych, podczas którego ówczesny Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego Wojciech Kwaśniak, dobitnie stwierdził, że udzielane przez banki kredyty walutowe na cele mieszkaniowe budzą najwyższe zaniepokojenie nadzoru, bo w przypadku potencjalnie możliwych zmian kursu walutowego mogą doprowadzić do utraty reputacji banków jako instytucji zaufania publicznego. Konsultacje przeprowadzone po tym spotkaniu sprawiły, że 5 grudnia 2005 roku Prezes Związku Banków Polskich Krzysztof Pietraszkiewicz, skierował list do nadzoru bankowego z wnioskiem o wprowadzenie całkowitego zakazu udzielania kredytów na cele mieszkaniowe w walutach.² Stanowisko zawarte w tym liście zdecydowanie poparły Bank Pekao SA, PKO Bank Polski, Bank Zachodni WBK i BRE Bank SA. Niestety, wprowadzenie takiego zakazu wymagałoby zmian ustawowych, a z inicjatywy ustawodawczej nie zamierzał skorzystać ani działający od 31 października 2005 roku rząd PiS pod kierownictwem Kazimierza Marcinkiewicza, ani żadne z ugrupowań reprezentowanych wtedy w Sejmie i Senacie.

W tej sytuacji jedynym narzędziem, którym w ramach swoich kompetencji mogła się posłużyć Komisja Nadzoru Bankowego, by chociaż częściowo ograniczyć przyrost liczby kredytów frankowych, było wydanie rekomendacji w sprawie dobrych praktyk bankowych. Prace nad jej przygotowaniem zajęły pierwsze miesiące 2006 roku i została ogłoszona jako „Rekomendacja S dotycząca dobrych praktyk w zakresie ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie”.³ Komisja oczekiwała, że jej zalecenia zostaną wprowadzone w życie przez banki najpóźniej 1 lipca 2006 roku. Wśród zaleceń znalazło się i takie, aby „bank w przypadku udzielania kredytów w walutach obcych

2 Cf. *Biała Księga kredytów frankowych w Polsce*, Polish Bank Association, Warsaw 2015, pp. 33–34.

3 https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Rekomendacja_S_2006_77984.pdf

2 Zob. *Biała Księga kredytów frankowych w Polsce*, Związek Banków Polskich, Warszawa 2015, s.33-34.

3 https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Rekomendacja_S_2006_77984.pdf

rency loan is equal at least to the interest rate for a loan in zlotys, and that the loan principal is 20% higher". Such tightening of the assessment would reduce the number of potential customers in a position to fulfil the conditions thus set, and would thereby at least to some degree put the brakes on the expansion of loans granted in francs.

The date of 1 July 2006, designated by the Commission for Banking Supervision as the start of Recommendation S coming into effect, simultaneously became the starting point for a very specific political campaign. It was on precisely this day that the PiS (Law and Justice) Parliamentary Club released a communique, the most important fragments of which read as follows: "The Law and Justice Parliamentary Club notes with concern the recommendations of the Commission for Banking Supervision, the so-called Recommendation S, introducing restrictions to the availability of foreign currency loans (...). Solving the problem of Poland's housing deficit is a priority for us, and foreign currency home loans have undoubtedly been a factor conducive to the purchasing of homes at significantly lower costs. (...) The main justification given by the Commission for Banking Supervision for Recommendation S, referring to an enormous risk related above all to sudden drops in the value of currencies, the possibility of a significant raise in interest rates by foreign central banks, and a possible significant fall in the value of the Polish zloty, is not supported by macroeconomic data. (...) With its vague actions not supported by facts, the Commission for Banking Supervision proves that it is solely pursuing the corporate interests of the banks. It is putting the interests of the largest bank chains above the interests of ordinary citizens and the public interest. (...) The Commission's actions do not go beyond the framework set by the Monetary Policy Council. This cannot come as much of a surprise to us, since the Commission for Banking Supervision and the Monetary Policy Council are closely linked, if only by the person of the [Council's] President, Mr Leszek Balcerowicz".⁴ A preceding statement for the Polish Press Agency by Zyta Gilowska, who served in the PiS government as Deputy Prime Minister and Minister of Finance, should also be recognised as striking: "Restrictions on the granting of foreign currency mortgage loans by the banks make things a little

analizował zdolność kredytową klienta przy założeniu, że stopa procentowa dla kredytu walutowego jest równa co najmniej stopie procentowej dla kredytu złotowego, a kapitał kredytu jest większy o 20%". Takie zaostrenie oceny ograniczałoby liczbę potencjalnych klientów, którzy byłiby w stanie spełnić postawione warunki, a tym samym przy najmniej w pewnym stopniu zahamowałyby ekspansję kredytów frankowych.

Dzień 1 lipca 2006 roku, który Komisja Nadzoru Bankowego wyznaczyła jako początek obowiązywania Rekomendacji S, stał się jednocześnie punktem startu dla bardzo specyficznej kampanii politycznej. Dokładnie w tym dniu Klub Parlamentarny PiS ogłosił komunikat, którego najistotniejsze fragmenty miały następujące brzmienie: „Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość z niepokojem przyjmuje zalecenia Komisji Nadzoru Bankowego, tzw. Rekomendację S, wprowadzające ograniczenia w dostępności do kredytów walutowych (...). Rozwiązanie problemu deficytu mieszkaniowego w Polsce ma dla nas priorytetowe znaczenie, a walutowe kredyty mieszkaniowe były niewątpliwie czynnikiem sprzyjającym nabywaniu mieszkań po znacznie niższych kosztach. (...) Podstawowe uzasadnienie Komisji Nadzoru Bankowego Rekomendacji S powołujące się na ogromne ryzyko związane przede wszystkim z nagłymi spadkami wartości walut, możliwością znacznego podniesienia stóp procentowych przez zagraniczne banki centralne, a także na możliwy znaczny spadek wartości złotówki, nie znajduje potwierdzenia w danych makroekonomicznych. (...) Komisja Nadzoru Bankowego poprzez swoje niejasne i nie znajdujące poparcia w faktach działania udowadnia, że realizuje jedynie interes korporacyjny banków. Stawia ona interes największych sieci bankowych ponad interesem zwykłych obywateli i interesem publicznym. (...) Działania Komisji nie wychodzą poza ramy wyznaczone przez Radę Polityki Pieniężnej. Nie może nas to zbytnio dziwić, gdyż Komisja Nadzoru Bankowego i Rada Polityki Pieniężnej są ze sobą ściśle powiązane, chociażby osobą Prezesa Pana Leszka Balcerowicza”⁴. Za znamienne przychodzi także uznać poprzedzającą komunikat wypowiedź dla Polskiej Agencji Prasowej udzieloną przez Zytę Gilowską, która pełniła w rządzie PiS obowiązki wicepremiera i ministra finansów: „Ograniczenia w udzielaniu hipotecznych kredytów walutowych przez banki trochę pogarsza sy-

4 Cf. <http://old.pis.org.pl/article.php?id=4415>

4 Zob. <http://old.pis.org.pl/article.php?id=4415>

worse for citizens, and constitute a debatable project. They will make it more difficult for citizens to engage in some kind of credit play. Admittedly there are some of the opinion that they were a little reckless in taking out loans denominated in foreign currencies, but in my opinion citizens are adults, and have the right to a certain dose of recklessness when taking decisions”⁵.

Such declarations on the part of the ruling party were treated by some banks as a kind of political protective umbrella being extended over franc loans, and the inclination to grant them became stronger. Even those banks that had previously backed the motion for a total ban on granting foreign currency loans, BZ WBK and the state-controlled PKO Bank Polski, afraid of losing market share, reacted by strengthening their lending in francs. As a result of such policy among the banks, the number of loans granted in francs began to grow rapidly. Whereas in the years 1996–2004 a total of 70,000 franc loans were granted, from 2005 the number multiplied. According to data from the Credit Information Bureau (BIK), in 2005 another 128,000 such loans were granted, then in 2006 – 149,000, and in 2007 – 109,000. In total, over 300,000 franc loans were granted during the PiS government and later under the PiS-Samoobrona-LPR coalition. Unfortunately, the change in government in 2007 did not bring new regulatory solutions, and such loans continued to be granted. In the year 2008, when Poland’s zloty was record strong in relation to the Swiss franc (in July, the CHF/PLN exchange rate fell below 2 zł), another 178,000 loans were granted, while in 2009 – a year already marked by the global financial crisis – another 21,000. It was only in 2010, in the wake of the turbulence shaking global finance, that banks severely curtailed their granting of new loans in francs. Following the amendment of Recommendation S in 2013, and specifically the introduction of the rule that foreign currency loans could only be given to customers earning income in the currency in question, lending in foreign currencies practically ceased. The total number of loans granted in francs over the period of fourteen years (1996–2009) can be put at close to 660,000.

Up until the end of 2012, mortgages in Swiss francs were not a source of public anxiety because their payments were still lower than those on mortgage loans

tuację obywateli i są projektem dyskusyjnym. Utrudnią obywatelom podjęcie jakiejś gry kredytowej. Wprawdzie zdaniem niektórych lekkomyślnie trochę korzystali oni z kredytów denominowanych w walutach obcych, ale moim zdaniem obywatele są dorośli i mają prawo do pewnej dozy lekkomyślności w podejmowaniu decyzji”⁵.

Takie deklaracje ze strony rządzącej partii zostały potraktowana przez część banków jako rozciągnięcie politycznego parasola ochronnego nad kredytami frankowymi i skłonność do ich udzielania uległa wzmocnieniu. Nawet te banki, które wcześniej popierały wniosek o całkowity zakaz udzielania kredytów walutowych: BZ WBK i kontrolowany przez państwo PKO Bank Polski, obawiając się utraty udziałów w rynku zareagowały wzmocnieniem akcji kredytowej we frankach. W wyniku takiej polityki banków liczba udzielonych kredytów frankowych zaczęła błyskawicznie rosnać. O ile w latach 1996–2004 łącznie udzielono 70 tys. kredytów frankowych, to od 2005 roku liczba ta uległa zwielokrotnieniu. Według danych Biura Informacji Kredytowej (BIK) w 2005 roku przybyło 128 tys. kredytów, w 2006 r. – 149 tys., a w 2007 roku – 109 tys. łącznie w okresie rządów PiS, a później koalicji PiS-Samoobrona-Liga Polskich Rodzin udzielono ponad 300 tys. kredytów frankowych. Niestety, zmiana rządu w 2007 roku nie przyniosła nowych rozwiązań regulacyjnych i udzielanie takich kredytów było kontynuowane. W 2008 roku, gdy złoty w relacji do franka szwajcarskiego był rekordowo mocny (w lipcu notowania CHF/PLN zeszły poniżej 2 zł) przybyło kolejnych 178 tys., a w naznaczonym już przez globalny kryzys finansowy 2009 roku – dalszych 21 tys. umów. Dopiero od 2010 roku, w obliczu turbulencji wstrząsających globalnymi finansami, udzielanie nowych kredytów frankowych przez banki zostało radykalnie ograniczone. Po znowelizowaniu w 2013 roku Rekomendacji S, a konkretnie wprowadzeniu zasady, że kredyty walutowe mogą otrzymywać wyłącznie klienci uzyskujący dochody w walucie, akcja kredytowa w walutach praktycznie ustała. łącznie liczbę kredytów frankowych udzielonych w okresie czternastu lat (1996–2009) można określić na blisko 660 tysięcy.

Do końca 2012 roku kredyty frankowe nie stanowiły źródła społecznych emocji, bo ich raty wciąż były niższe od tych, które wynikały z obsługi kredytów złotych.

⁵ PAP, 10.02.2006.

⁵ PAP, 10.02.2006.

in Polish zlotys. However, the situation gradually began to flip in 2013–2014, when payments on franc loans began to exceed those on zloty loans. Yet the moment of real shock came on 15 January 2015 (“black Thursday”), when the Swiss National Bank ended the policy of stabilising the franc exchange rate at CHF 1.2 to EUR 1.0, a direct consequence of which was the weakening of the CHF/PLN rate from 3.54 do 4.31 zł, and – once things had calmed down – its stabilisation at close to 4 zł. This resulted in payments on franc mortgages jumping by a few hundred zlotys in just a short space of time.

Holders of franc loans were outraged not only by the new higher payments (becoming a genuine challenge for the less wealthy of them), but above all by the fact that despite part of the loan having been repaid in franc terms, the balance of the debt expressed in zlotys remained equal to the sum received when taking out the loan, or even exceeded it. That, of course, was a result of the rise in the franc’s quotations: a loan in francs minus the instalments paid, but multiplied by the higher exchange rate, gave an elevated result in zlotys. However, this argument was not accepted, and instead there was organised effort to present the balances – unfavourable for borrowers – as the result of the banks cheating. On 10 September 2015, a “Stop Banking Lawlessness Association” was registered, and it became the main organising force for holders of franc mortgages against the banks that had granted these loans.

The exchange rate shock of 2015 coincided in time with the campaign before the presidential elections planned for 10 May. The campaign staff of candidate Andrzej Duda discerned the potential of several hundred thousand electoral votes among the holders of franc loans, and they made this theme one of the more important motifs in their propaganda. On 25 January, barely 10 days after black Thursday, the Law and Justice party’s candidate for president declared, on TVP Info, that “the banks should be persuaded by the government to create more favourable terms for the borrowers”. Between the first and second rounds of the elections, on 15 May, there was a meeting between Andrzej Duda and a group of holders of franc loans in the office of the then Deputy Speaker of the Senate, Stanisław Karczewski; this was also when the term “frankers” began being widely used. During the meeting, A. Duda made a commitment that

Jednak w latach 2013–2014 sytuacja stopniowo zaczęła się odwracać i raty kredytów frankowych zaczęły przewyższać raty kredytów złotych. A momentem prawdziwego wstrząsu okazał się 15 stycznia 2015 roku („czarny czwartek”), gdy Narodowy Bank Szwajcarii zakończył politykę stabilizowania kursu franka na poziomie 1,2 CHF za 1 Euro, czego bezpośrednim następstwem było osłabienie kursu CHF/PLN z 3,54 do 4,31 zł, a po późniejszym uspokojeniu jego stabilizacja na poziomie zbliżonym do 4 zł. Sprawiało to, że wysokość rat kredytów frankowych w krótkim czasie wzrosła o kilkaset złotych.

Posiadaczy kredytów frankowych bulwersowała nie tylko nowa, podwyższona wysokość rat (dla mniej zamożnych spośród nich rzeczywiście stały się one prawdziwym wyzwaniem), ale przede wszystkim fakt, że mimo spłacenia części kredytu w ujęciu frankowym, saldo zadłużenia wyrażone w złotych pozostawało równe kwocie otrzymanej w momencie zaciągnięcia kredytu lub nawet ją przewyższało. Wynikało to oczywiście ze wzrostu notowań franka: kredyt we frankach pomniejszony o spłacone raty, ale pomnożony przez wyższy kurs dawał podniesiony wynik w złotych. Jednak argument ten nie był przyjmowany do wiadomości, a zamiast tego podjęto zorganizowany wysiłek przedstawiania niekorzystnych dla kredytobiorców sald jako wyniku bankowego oszustwa. 10 września 2015 roku zarejestrowane zostało Stowarzyszenie Stop Bankowemu Bezprawiu, które stało się główną siłą organizującą posiadaczy kredytów frankowych przeciwko bankom, które tych kredytów udzieliły.

Kursowy wstrząs 2015 roku zbiegł się w czasie z kampanią przed zaplanowanymi na 10 maja wyborami prezydenckimi. Sztab wyborczy kandydującego w wyborach Andrzeja Dudy dostrzegł w posiadaczach kredytów frankowych potencjał kilkuset tysięcy wyborczych głosów i wątek tych kredytów uczynił jednym z ważniejszych motywów w swoich działaniach propagandowych. 25 stycznia, zaledwie 10 dni po czarnym czwartku, kandydat PiS na prezydenta występując w TVP Info oświadczył, że „banki powinny zostać skłonione przez rząd, aby stworzyć dla kredytobiorców korzystniejsze warunki”. Między pierwszą i drugą turą wyborów, 15 maja w gabinecie ówczesnego wicemarszałka Senatu Stanisława Karczewskiego, doszło do spotkania Andrzeja Dudy z grupą posiadaczy kredytów

in the event of his victory, then within three months of taking office he would submit a bill to the Sejm for the conversion of Swiss franc loans into zloty loans.

Admittedly not in three months, but in the third quarter following the beginning of A. Duda's presidency, the media received signals about a draft in which the somewhat scholastic-sounding notion of a "fair rate of exchange" appeared. However, after a series of press conferences given by the president and his officials, as well as some more and some less spectacular demonstrations by "frankers", the bill was not actually submitted for the legislative process.

It was the PiS chairman, Jarosław Kaczyński, who brought a final end to attempts at regulating the issue of franc loans, when on 10 February 2017 he declared that frankers should "take matters into their own hands, and start fighting in the courts; the government cannot take actions that would undermine the banking system".⁶ He explained that "frankers" should pursue their cases through legal channels "not because of not trusting the president or the government, but because the president and the government are in a situation largely determined by economic conditions". He concluded by adding that upsetting the banking system "would be a terrible blow for all citizens, and not only those who have loans in francs. And under no circumstances can a responsible government do that".

This pronouncement by the chairman of the governing party had two significant consequences. On the one hand, foreign currency loans were pushed beyond the area of politics, and the troubles citizens were having with them ceased to be a problem for the Sejm, the government, or the president to resolve. They became but a legal dispute concerning one of many instruments used on the financial market. On the other hand, they thus passed into the hands of lawyers, becoming lucrative catch for law firms prepared to take on the fight with the banks on behalf of the borrowers.

As a result of the second of these consequences, typing phrases such as "home loans in Swiss francs" or the shorter "franc loan" into any browser today leads to a long list of inserts right at the start: "franc loans - with

⁶ <https://www.polskieradio.pl/13/53/artykul/1726088,signaly-dnia-10-lutego-2017-roku-rozmowa-z-jaroslawem-kaczynskim>

we frankach (w tamtym czasie powszechnie zaczęto ich określać mianem „frankowiczów”). W trakcie spotkania A. Duda zobowiązał się, że w przypadku swojej wygranej w okresie trzech miesięcy od objęcia urzędu złoży w Sejmie projekt ustawy dotyczący przewalutowania kredytów frankowych na złotowe.

Wprawdzie nie po trzech miesiącach, ale w trzecim kwartale od rozpoczęcia prezydentury A. Dudy do mediów przeniknęły sygnały o projekcie ustawy, w którym pojawiło się nieco scholastycznie brzmiące pojęcie „kursu sprawiedliwego”. Jednakże po serii konferencji prasowych prezydenta i jego urzędników, a także mniej i bardziej spektakularnych manifestacjach frankowiczów, projektowi nie nadano legislacyjnego biegu.

Ostateczny kres próbom ustawowego uregulowania kwestii kredytów frankowych położył prezes PiS Jarosław Kaczyński, oświadczając 10 lutego 2017 roku, że frankowicze powinni „wziąć sprawy w swoje ręce i zacząć walczyć w sądach; rząd nie może podejmować działań, które doprowadzą do zachwiania systemu bankowego”.⁶ Prezes wyjaśnił, że frankowicze winni zabiegać o swoje sprawy na drodze prawnej, „nie dlatego, żeby nie ufać prezydentowi czy rządowi, tylko dlatego, że prezydent i rząd są w sytuacji, która jest zdeterminowana w wielkiej mierze uwarunkowaniami ekonomicznymi”. Na zakończenie dodał, że zachwianie systemu bankowego „to byłby straszny cios we wszystkich obywateli, nie tylko tych, którzy mają kredyt we frankach. I tego w żadnym wypadku odpowiedzialny rząd nie może zrobić”.

Wypowiedź prezesa rządzącej partii miała dwie istotne konsekwencje. Z jednej strony, wypychała kredyty walutowe poza obszar polityki, związane z nimi kłopoty obywateli przestawały być problemem do rozwiązania przez Sejm, rząd czy prezydenta, a stawały się jedynie sporem prawnym dotyczącym jednego z wielu instrumentów używanych na rynku finansowym. Z drugiej strony, przechodziły one tym samym w ręce prawników, stawały się łakomym kąskiem dla kancelarii prawniczych gotowych w imieniu kredytobiorców podjąć walkę z bankami.

Druga z tych konsekwencji sprawiła, że wpisując dzisiaj do dowolnej wyszukiwarki internetowej hasło: „kredyt mieszkaniowy we frankach szwajcarskich” albo krótsze:

⁶ <https://www.polskieradio.pl/13/53/artykul/1726088,signaly-dnia-10-lutego-2017-roku-rozmowa-z-jaroslawem-kaczynskim>

us you'll win against the bank", "We pilot franc cases in court", "Professional annulment of CHF loans", "Sue the bank with us", or "franc matters – effective support in a dispute with a bank", etc. The providers of such services compete fiercely with one another in terms of price, and there are already ranked listings, the positions on them determined by the price of the service and the number of cases pursued and number won.

The shift of the franc loans issue from the path of a possible statutory solution to the legal path resulted in rapid growth in the number of lawsuits against the banks. In 2019 there were 20,000 of them, then another 32,000 in 2020, 58,000 in 2021, and as many as 63,000 more in 2022. The Court of Justice of the European Union (CJEU) played a significant role in this development, giving a preliminary ruling (that is, grounds for good adjudication) on 3 October 2019 in response to a request referred by the Warsaw Regional Court. It stated that if a loan agreement contained prohibited (i.e. abusive) clauses, they should be removed from the agreement, and if their removal would change the nature of the agreement, then it could be invalidated in its entirety. This is what the court referring the request did when ultimately on 3 January 2020 it issued its judgment in a case brought against Raiffeisen Bank by customers, a couple. Since that ruling, the approach then taken has dominated in the rulings made by other courts.

The declaring of a franc loan agreement as invalid means that during the period when it was functioning the borrower was making free use of the capital provided by the bank. This led to banks suing their former borrowers for compensation for using the banks' capital without an agreement. However, on 21 November 2022 a ruling was issued at the Warsaw Regional Court (not yet binding), that the bank was not entitled to such compensation. If the Warsaw Regional Court's position were to become widespread as an adjudicating approach, there would be a group of homeowners in Poland, several hundred thousand strong, who acquired their homes using interest-free and margin-free capital, that is, capital provided free of charge.

The emergence of a community of people using capital free of charge gives rise to an obvious social problem: such borrowers become privileged compared to those

„kredyt frankowy”, na samym początku efektów wyszukiwania znajdujemy długie szeregi inseratów: „Kredyty frankowe – z nami wygrasz z bankiem”, „Pilotujemy sprawy frankowe w sądzie”, „Profesjonalne unieważnianie kredytów CHF”, „Pozwij z nami bank”, „Sprawy frankowe – skuteczne wsparcie w sporze z bankiem”, itp. Świadczący takie usługi ostro konkurują między sobą cenowo i zdążyły już powstać rankingi, o pozycji w których decydują i ceny usługi i liczba przeprowadzonych i wygranych spraw.

Przesunięcie kwestii kredytów frankowych ze ścieżki ewentualnego rozwiązania ustawowego na ścieżkę prawną sprawiło, że liczba pozwów przeciwko bankom zaczęła szybko rosnąć. W 2019 roku było ich 20 tys., w 2020 przybyło 32 tysiące, w 2021 roku dalszych 58 tysięcy, a w 2022 aż 63 tysiące. Istotną rolę w rozwoju tego zjawiska odegrał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), który na pytanie prejudycjalne – czyli mające dać podstawy do dobrego orzekania – wystosowane przez warszawski Sąd Okręgowy udzielił odpowiedzi 3 października 2019 roku. Stwierdzono w niej, że jeśli umowa kredytowa zawierała klauzule niedozwolone (czyli abuzywne), to należy je z umowy usunąć, a jeśli ich usunięcie zmieniałoby charakter umowy, to można ją w całości unieważnić. Tak też postąpił zadający pytanie sąd, gdy ostatecznie 3 stycznia 2020 roku wydał wyrok w sprawie wytoczonej bankowi Raiffeisen przez parę klientów. Od tego wyroku przyjęte w nim podejście zdominowało rozstrzygnięcia dokonywane przez inne sądy.

Unieważnienie umowy frankowej oznacza, że w okresie jej funkcjonowania kredytobiorca korzystał z udostępnionego przez bank kapitału bezpłatnie. W związku z tym banki występowały wobec byłych już kredytobiorców z pozwem o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z kapitału. Jednak 21 listopada 2022 roku w Sądzie Okręgowym w Warszawie zapadł wyrok (na razie nieprawomocny), że bankowi takie wynagrodzenie się nie należy. Gdyby stanowisko Sądu Okręgowego w Warszawie upowszechniło się jako podejście orzecznicze, w Polsce powstałaby kilkuset tysięcy grupa posiadaczy mieszkań, którzy nabyli je korzystając z nieoprocentowanego i wolnego od marży – a więc udostępnionego bezpłatnie – kapitału.

Powstanie środowiska użytkowników korzystających bezpłatnie z kapitału rodzi oczywisty problem społeczny

who have until now not initiated litigation (which applies to almost half of the loans), as well as those who opted for currency conversion settlements with their banks. At the same time, the growing number of lawsuits being filed by frankers and the way they are being resolved by the courts is forcing the banks to raise ever larger reserves for the legal risk. Only by doing so can they put together the funds for covering the probable losses. At the end of 2019, such reserves represented coverage of 1.6% of the franc loans portfolio. By the end of 2020, this had risen to 14.7%, at the end of 2021 – 28%, and by the end of 2022 the level was estimated to be above 42%. Such a significant burden of reserves constitutes one of the factors worsening the banks' financial performance and preventing them from strengthening their equity.

1.1.2. Polish zloty loans in conditions of variable and periodically ultra-low interest rates

The internally diverse group of franc loan holders – and especially the part of this group comprising those before whom the prospect of making free use of capital has opened up – might become particularly privileged in comparison to those homebuyers who during the same period (since 2004) took out mortgages in Polish zlotys. Until 2009, the number of loans granted in Swiss francs exceeded the number given in zlotys, and it was only from that year that new loans in zlotys (73,500 loan agreements) clearly outnumbered franc loans (the 21,000 new agreements mentioned above). In the entire period of 2004–2009 almost 290,000 Polish zloty mortgages were taken out. They had higher interest rates than the franc mortgages when their agreements were concluded, and until 2013–2014 generated higher payments than the franc loans. Then, after a temporary fall in the value of the zloty loan payments, they began rising once again.

This became clearly visible in 2022, and was the result of very loose monetary policy, which for one and a half years – from June 2020 to September 2021 – kept the base interest rate at close to zero (0.1%). There was another boom in loans during this period, this time in zlotys: a total of approximately 307,000 agreements for

ny: tacy kredytobiorcy stają się uprzywilejowani w porównaniu z tymi, którzy z pozwami dotąd nie wystąpili (dotyczy to blisko połowy kredytów), a także z tymi, którzy zdecydowali się na zawarcie z bankami ugód dotyczących przewalutowania. Z drugiej strony, rosnąca liczba pozwów wnoszonych przez frankowiczów i sposób ich rozstrzygnięcia przez sądy zmusza banki do zawiązywania coraz większych rezerw na ryzyko prawne. Tylko w ten sposób mogą one wygospodarować środki na pokrycie prawdopodobnych strat. Na koniec 2019 roku rezerwy takie stanowiły pokrycie 1,6% portfela kredytów frankowych, na koniec 2020 – 14,7%, na koniec 2021 – 28%, a pod koniec 2022 roku szacowano je już na ponad 42%. Tak znaczne obciążenie banków rezerwami stanowi jeden z czynników pogarszających ich wyniki finansowe i uniemożliwiających wzmocnienie kapitałów własnych.

1.1.2. Kredyty złotowe w warunkach zmiennych i okresowo ultra niskich stóp procentowych

Wewnętrznie zróżnicowana grupa posiadaczy kredytów frankowych – a zwłaszcza ta jej część, przed którą zarysowała się szansa na bezpłatne korzystanie z kapitału – może stać się w sposób szczególnie uprzywilejowana na tle nabywców mieszkań, którzy w tym samym czasie (od 2004 roku) zaciągnęli kredyty złotowe. Do 2009 roku liczba udzielanych kredytów frankowych przewyższała liczbę udzielanych kredytów złotych i dopiero od tego roku nowe kredyty złotowe (73,5 tys. umów) okazały się wyraźnie liczniejsze od kredytów frankowych (wspomniane wyżej 21 tys. nowych umów). W całym okresie 2004–2009 zaciągnięto prawie 290 tys. kredytów złotych. Były one wyżej oprocentowane w momencie zawarcia umowy i do lat 2013–2014 generowały wyższe raty niż kredyty frankowe. Po przejściowym spadku raty kredytów złotych ponownie zaczęły rosnąć.

Stało się to wyraźnie widoczne w 2022 roku, a stanowiło skutek bardzo luźnej polityki pieniężnej, która przez okres półtoraroczny – od czerwca 2020 do września 2021 roku – utrzymywała podstawową stopę procentową w pobliżu zera (0,1%). W okresie tym doszło do kolejnego, tym razem złotowego boomu kredytowego: zawarto wówczas łącznie około 307 tys. mieszkaniowych

home loans in Polish zlotys were then concluded, the largest number of them for a loan principal of 350,000 zł and providing for a credit horizon of 25 years. Interest rate rises carried out by the MPC from October 2021 to September 2022, and the WIBOR increase this entailed, meant that the monthly instalment on a zloty mortgage – at around 1500 zł when the agreement was concluded – doubled by July 2022, approaching 3000 zł.

The doubling of the financial burden of loan repayment in this short space of time proved overwhelming for many households (the materialising of the interest rate risk on loans in zlotys had an effect similar to the materialising of the exchange rate risk on franc loans in 2015). The shock was particularly hard for households that had believed in the assurances of the President of the National Bank of Poland, Adam Glapiński, that interest rates would not rise quickly. These households were not prepared for the higher loan payments significantly reducing their current disposable income.

The interest rate increase is particularly painful for borrowers granted their mortgages the most recently, in the years 2020–2021.

However, other holders of mortgages in Polish zlotys – with variable interest rate, and taken out when the base interest rate was not actually close to zero but still relatively low – are also affected. Approximately 990,000 such loans were taken out in the space of five years, from March 2015 to March 2020, when the NBP's reference rate was only 1.5%. If we also add a third group here, that is, those who took out over 200,000 loans in 2013–2014, when the reference rate was gradually lowered (from 2.5 to 1.5%), then we get a total of around one and a half million mortgage holders who are currently paying instalments significantly higher than they expected or had become used to. Such a collective could constitute a deep reservoir of public discontent, especially if they were to see Swiss franc borrowers using borrowed capital free of charge. Under these circumstances, one should not be surprised that there have already been the first attempts at invalidating (by legal means) mortgages in Polish zlotys where the interest rate was based on the WIBOR rate.

umów kredytowych w złotych, w największej liczbie przypadków opiewających na kwotę 350 tys. zł. i przewidujących horyzont kredytowania na 25 lat. Podwyżki stopy procentowej dokonywane przez RPP od października 2021 roku do września 2022 roku i podążający za nimi wzrost WIBOR-u sprawiły, iż miesięczna rata kredytu złotowego, która w momencie zawierania umowy wynosiła około 1500 zł, w lipcu 2022 roku uległa podwojeniu, zbliżając się do 3000 zł.

Podwojenie w krótkim czasie obciążenia finansowego wynikającego ze spłaty kredytu, dla wielu gospodarstw domowych okazało się przytłaczające (zrealizowanie się ryzyka stopy procentowej kredytów złotowych spowodowało podobny efekt, jak zrealizowanie się ryzyka kursowego kredytów frankowych w 2015 roku). Szok był szczególnie mocny dla tych gospodarstw domowych, które uwierzyły w zapewnienia prezesa NBP Adama Glapińskiego, że stopy procentowe szybko nie wzrosną. Gospodarstwa te nie były przygotowane na to, że wyższe raty kredytu istotnie ograniczą ich bieżące dochody do dyspozycji.

Kredytobiorcy o najkrótszym stażu, rozpoczętym w latach 2020–2021, odczuwają wzrost oprocentowania szczególnie boleśnie.

Dotyka on jednak i innych posiadaczy złotowych kredytów mieszkaniowych, tych o zmiennej stopie procentowej, które zaciągnięto wtedy, gdy podstawowa stopa procentowa nie była wprawdzie bliska zera, ale i tak relatywnie niska. Około 990 tys. z nich zaciągnięto w okresie pięciu lat: od marca 2015 do marca 2020 roku, gdy stopa referencyjna NBP wynosiła tylko 1,5%. Jeśli dodamy także trzecią grupę, czyli tych, którzy zaciągnęli ponad 200 tys. kredytów w latach 2013–2014, gdy stopa referencyjna była stopniowo obniżana (z 2,5 do 1,5%), to otrzymujemy w sumie około półtora milionową rzeszę kredytobiorców, która spłaca aktualnie raty znacznie wyższe od tych, których oczekiwała lub do których zdążyła się przyzwyczaić. Taka zbiorowość może stanowić głęboki rezerwuar społecznego niezadowolenia, zwłaszcza w sytuacji, gdyby zobaczyła kredytobiorców frankowych korzystających z pożyczonego kapitału bezpłatnie. W tych okolicznościach nie należy się dziwić, że pojawiły się pierwsze próby unieważnienia (na drodze prawnej) kredytów złotowych, których oprocentowanie opierało się na stopie WIBOR.

1.2. Loan holidays and their consequences

In an effort to soothe social moods at least in the short-term, at the request of M. Morawiecki's government the Sejm passed a bill that enabled so-called loan holidays. The proceedings were very quick: the bill was submitted to the Sejm on 17 May 2022, the act was passed by voting on 7 July, and on 14 July it was signed by President A. Duda; from the end of July, borrowers could submit applications for this consideration. The act provided for loan repayment to be deferred for up to eight instalments, in 2022–2023 (two each in the third and fourth quarters of 2022, and one in each of the four quarters of 2023). The deferred payments would be settled at the end of the loan term, that is, in several, a dozen or so, or even over twenty years' time.

Important restrictions were included in the law, such that it applied only to mortgages in Polish zlotys, intended solely for one's own housing requirements. However, no income criterion was provided for – meaning the repayment relief is universal, and can be used by a household for which the monthly payment exceeds 60% of current income, and for one where 20% of household income is enough to cover the payment. Once again the governing PiS and the entire so-called "United Right" made sure, as they are inclined to do, that access to the financial benefits was as broad as possible, and not restricted only to those really needing them.

Loan holidays can indeed help some households maintain their financial liquidity and manage until their situation becomes easier – for example thanks to a salary rise. The situation comes across as significantly worse from the banks' perspective. At the end of 2022, the number of home loans for which loan holidays had been taken surpassed 1.1 million (embracing 1.876 million customers, as loans are often taken out by more than one person), of a total value of PLN 275 bn. The deferral of payment for four instalments reduced the banks' current interest revenue by approximately PLN 12 billion, which in turn led to reduced annual profits.

1.2. Wakacje kredytowe i ich konsekwencje

Dążąc do doraźnego łagodzenia społecznych nastrojów, Sejm na wniosek rządu M. Morawieckiego przegłosował ustawę, która umożliwiła tzw. wakacje kredytowe. Procedowanie było bardzo szybkie: projekt wpłynął do Sejmu 17 maja 2022, 7 lipca ustawę przegłosowano, 14 lipca podpisał ją prezydent A. Duda, a już od końca lipca możliwe było składanie w bankach wniosków o przyznanie tego świadczenia. W ustawie przewidziano możliwość odłożenia spłaty do ośmiu rat przypadających na lata 2022–2023 – po dwie w kwartale trzecim i czwartym 2022 roku i po jednej w każdym z czterech kwartałów 2023 roku. Ich uregulowanie miałyby nastąpić na końcu okresu kredytowania, czyli w czasie odległym o kilka, kilkanaście albo nawet ponad dwadzieścia lat.

W ustawie wprowadzono ważne ograniczenia, że objęty „wakacjami” kredyt może być wyłącznie kredytem złotowym i przeznaczonym jedynie na zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych. Nie przewidziano jednak zastosowania żadnego kryterium dochodowego – ulga w spłatach ma charakter powszechny i może być wykorzystana zarówno przez gospodarstwo domowe, dla którego wysokość miesięcznej raty przekroczyła 60% bieżących dochodów, jak i takie, gdzie wystarcza na ten cel 20% dochodów. Rządy PiS i całej tzw. Zjednoczonej Prawicy we właściwy dla nich sposób i w tym przypadku zadbały o to, by dostęp do finansowych benefitów był jak najszerszy, a nie tylko dla tych, którzy naprawdę ich potrzebują.

Wakacje kredytowe mogą rzeczywiście pomóc części gospodarstw domowych w zachowaniu bieżącej płynności finansowej i dotrzeniu do czasu, gdy ich sytuacja stanie się łatwiejsza – na przykład dzięki podwyżce wynagrodzeń. Znacznie gorzej wygląda sytuacja z perspektywy banków. Na koniec 2022 r. liczba kredytów mieszkaniowych objętych wakacjami przekroczyła 1,1 mln (dotyczyło to 1 876 tys. klientów, bo kredyty często zaciągane są przez więcej niż jedną osobę), o łącznej wartości 275 mld zł. Odroczenie spłaty czterech rat zredukowało bieżące przychody odsetkowe banków o około 12 mld zł, a to z kolei wpłynęło na zmniejszenie rocznych zysków.

1.3. Proposals of low-interest or no-interest mortgages

The introduction of bank loans with interest at 2% or interest-free currently announced [in spring 2023 – editor’s note] as part of the election campaign, in which interest payments would be transferred in whole or in part to the BGK (therefore to taxpayers in general), could yet further internally differentiate the community of borrowers, which could constitute another source of social tension. After all, it is difficult to explain why a borrower who took out a mortgage on market terms in 2021 would find themselves in a situation much less favourable than one who would take out a “2%” or “0%” loan two years later following the adoption – should that be the case – of the announced measures.

1.4. Summary

The experience in granting home loans that the entire period of 2004–2023 has provided goes to prove that this area requires exceptionally diligent regulation, systemic and statutory, by the state. Leaving it beyond regulatory influence, or – even worse – subjecting it to ad hoc interventions with no specified time horizon, places borrowers in a profound state of uncertainty. It could also give rise to attitudes among borrowers leading them to question any rational principles in their dealings with the banks. The situation would have been quite different had a law been passed in 2005 or 2006 prohibiting the granting of mortgages in foreign currencies to customers unable to demonstrate a steady source of foreign currency income. It might also have been better had the issue of currency conversion for franc loans been statutorily regulated in 2015. Attempts being made now to draft a law that would standardise the procedure for reaching settlements between borrowers and banks are coming up against enormous difficulties due to the scale of the chaos that has ensued.

1.3. Propozycje kredytów niskooprocentowanych lub bez oprocentowania

Zapowiadane obecnie (wiosna 2023 r. – przyp. red.) w ramach kampanii wyborczej wprowadzenie kredytów bankowych oprocentowanych na poziomie 2 % lub bez oprocentowania, w których spłata odsetek w całości lub części miałyby zostać przerzucona na barki BGK (a więc ogółu podatników), mogą jeszcze bardziej wewnątrznie zróżnicować środowisko kredytobiorców, a to stanowi może kolejne źródło społecznych napięć. Trudno bowiem wyjaśnić, dlaczego kredytobiorca, który zaciągnął zobowiązanie na zasadach rynkowych w 2021 roku miałby znaleźć się w sytuacji znacznie mniej korzystnej niż ten, który po kredyt „2%” lub „0%” sięgnąłby dwa lata później, po ewentualnym przyjęciu zapowiadanych rozwiązań.

1.4. Podsumowanie

Doświadczenia w zakresie udzielania kredytów na cele mieszkaniowe, które przyniósł cały okres 2004–2023, dowodzą, że sfera ta wymaga wyjątkowo starannego – systemowego i ustawowego – uregulowania ze strony państwa. Pozostawienie jej poza oddziaływaniami regulacyjnymi lub – co gorsza – poddawanie jej doraźnym interwencjom bez sprecyzowanego horyzontu czasowego wprowadza kredytobiorców w stan głębokiego poczucia niepewności. Może także rodzić po stronie kredytobiorców postawy, które będą prowadziły do kwestionowania jakichkolwiek racjonalnych zasad w ich współpracy z bankami. Sytuacja wyglądałaby całkiem odmiennie, gdyby w 2005 lub 2006 roku przyjęta została ustawa zakazująca udzielania kredytów mieszkaniowych w walutach obcych klientom, którzy nie byłiby w stanie wykazać się stałym źródłem walutowych dochodów. Mogła także być lepsza, gdyby w 2015 roku ustawowo uregulowano kwestię przewalutowania kredytów frankowych. Podejmowane teraz próby przygotowania ustawy, która ujednoliciłaby procedurę zawierania ugód między kredytobiorcami i bankami, napotyka na ogromne trudności ze względu na skalę powstałego chaosu.

The internal diversification within the borrower community is accompanied by the weakened condition of the banking sector. The very significant increase in reserves for legal risk, and the loss of interest revenue as a result of loan holidays, are reducing the potential for profit generation. This is reflected in stagnation and even declining equity, as well as a low ROE index. Being in such a condition, the banks are going to have limited opportunities for expanding their lending in the future.

Wewnętrznemu zróżnicowaniu sytuacji w środowisku kredytobiorców towarzyszy osłabiona kondycja sektora bankowego. Bardzo znaczny wzrost rezerw na ryzyko prawne oraz utrata dochodów odsetkowych w wyniku wakacji kredytowych obniżają możliwości wypracowania zysków. Odzwierciedla się to w stagnacji, a nawet spadku kapitałów własnych i niskim współczynnikiem rentowności ROE. Będąc w takiej kondycji, banki będą dysponować ograniczonymi możliwościami ekspansji kredytowej w przyszłości.