



Nr publikacji

Data

Autor

#68

14 sierpnia 2015

Anna Czepiel

Ustawa o frankowiczach – kolejny przykład nieprzewidywalności polskiego prawa

W nocy z 4 na 5 sierpnia posłowie wprowadzili poprawki, które istotnie zmieniły kształt projektu ustawy o pomocy osobom zadłużonym w obcych walutach. Nagłym zmianom nie towarzyszyła merytoryczna debata. Jedna z poprawek została także wprowadzona mimo negatywnej opinii sejmowej Komisji Finansów Publicznych. Jest to dobitny przykład charakterystycznej dla Polski nieprzewidywalności prawa, a także przejaw niedostatecznej praworządności.

OPIS PRZYPADKU

W dniu 8 lipca br. do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy „o szczególnych zasadach restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych w związku ze zmianą kursu walut obcych do waluty polskiej oraz o zmianie niektórych ustaw”, autorstwa posłów rządzącej koalicji PO-PSL, popierany przez rząd Ewy Kopacz¹. Ustawa założeniu projektodawcy miała stanowić pomoc przede wszystkim dla osób, których zadłużenie we frankach szwajcarskich znacznie wzrosło z powodu wzmocnienia się tej waluty w wyniku rezygnacji szwajcarskiego banku centralnego na początku 2015 r. z obrony franka przed osłabianiem się wobec euro. Ustawa miała umożliwić posiadaczom kredytów hipotecznych we frankach szwajcarskich przewalutowanie pozostałej do spłaty kwoty na polskie złote wraz z umorzeniem różnicy między pozostałą do spłacenia kwotą przeliczoną po obecnym kursie z CHF na PLN a kwotą, jaka pozostałaby do zapłaty, jeżeli kredyt od początku byłby wzięty w polskich złotych. Według pierwotnego projektu koszt tego umorzenia po połowie miały wziąć na siebie banki i kredytobiorcy, a możliwość przewalutowania

i umorzenia części kredytu dotyczyłaby tylko mniej zamożnych kredytobiorców, czyli tych, którzy zadłużyli się na mieszkanie nie większe niż 75 mkw. albo dom jednorodzinny nie większy niż 100 mkw. (wyjątkiem miały być rodziny z trójką i większą liczbą dzieci)².

W toku prac nad ustawą klub parlamentarny Sojuszu Lewicy Demokratycznej zgłosił dwie poprawki. Według pierwszej to bank miał brać na siebie aż 90 proc. kosztów umorzenia części kredytu. Poprawka ta, przecząca równemu podziałowi kosztów zmian warunków kredytowania między banki a kredytobiorców, została negatywnie oceniona przez sejmową Komisję Finansów Publicznych³. Zgodnie z drugą złożoną przez SLD poprawką ustawa miała obejmować także kredytobiorców posiadających mieszkania o powierzchni do 100 mkw. oraz domów jednorodzinnych do 150 mkw. Ta poprawka została

¹ IAR, PAP, *Pomoc PO dla frankowiczów: przewalutowanie kredytów i podział kosztów. Eksperti oceniają, że to nie wystarczy do rozwiązania problemu*, PolskieRadio.pl, 8.07.2015 r., <http://www.polskieradio.pl/42/276/Artykul/1472441,Pomoc-PO-dla-frankowiczow-przewalutowanie-kredytow-i-podzial-kosztow-Eksperti-oceniaja-ze-to-nie-wystarczy-do-rozwiazania-problemu> (dostęp 12.08.2015 r.).

² *Projekt ustawy o szczególnych zasadach restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych w związku ze zmianą kursu walut obcych do waluty polskiej oraz o zmianie niektórych ustaw*, Warszawa, 8 lipca 2015 r., druk sejmowy nr 3660, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/3BD9301C8EC12DB9C1257E8200255D28/%24File/3660.pdf> (dostęp 12.08.2015 r.).

³ Sejm RP, VII kadencja, *Dodatkowe sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych o poselskim projekcie ustawy o szczególnych zasadach restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych w związku ze zmianą kursu walut obcych do waluty polskiej oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 3660)*, druk nr 3781-A, 4 sierpnia 2015 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/5304351826349C53C1257E9800409DA7/%24File/3781-A.pdf> (dostęp 12.08.2015 r.), s. 7.

zaakceptowana przez komisję⁴, jednak, jak wynika z zapisu przebiegu posiedzenia Sejmu z dnia 4 sierpnia br., wprowadzenie ustawowej możliwości przewalutowania i umorzenia części kredytu także osobom zamożniejszym (spłacającym kredyty wzięte na kupno nieruchomości większych niż 75 mkw.) zostało uzasadnione przez sprawozdawczynię projektu ustawy Krystynę Skowrońską jedynie „krytyką kryterium powierzchni” oraz „ważnym interesem społecznym”⁵. Obie poprawki bez merytorycznego uzasadnienia zostały przyjęte przez Sejm w nocy z 4 na 5 sierpnia br. większością 281 głosów (2 posłów przeciw, 150 wstrzymujących się). Za przyjęciem ustawy z nagłymi poprawkami głosowali także posłowie, którzy byli wnioskodawcami pierwotnego projektu ustawy.

OCENA EKSPERTA FOR

Nagłe i pozbawione merytorycznej dyskusji przyjęcie przez Sejm zupełnie innych niż wcześniej proponowane rozwiązania w projekcie ustawy o pomocy „frankowiczom” jest jednym z wielu przykładów nieprzewidywalności polskiego prawa, która obniża jakość życia w kraju oraz szkodzi rozwojowi gospodarczemu Polski. Według Globalnego Raportu Konkurencyjności (edycja z lat 2014-2015), wśród kilkudziesięciu badanych czynników, które mają wpływ na gospodarkę, Polska najgorzej wypada właśnie pod względem jakości otoczenia regulacyjnego i przejrzystości tworzenia prawa (110. miejsce na 144 kraje) oraz pod względem poziomu trudności dostosowania się do wymogów prawa (117. miejsce na 144 kraje)⁶.

Innymi szandarowymi przykładami nieprzewidywalności polskiego prawa są zmiany w OFE z 2014 r., które dotyczyły osób już oszczędzających na emeryturę, a także kilkudziesięciokrotne nowelizacje w ustawach o PIT i VAT na przestrzeni ostatniej dekady.

Przypadek ustawy o pomocy „frankowiczom” pokazuje, że nieprzewidywalność zmian w polskim prawie wynika w znacznej mierze z dążenia polityków do przypodobania się wyborcom. Co więcej, ci sami posłowie, którzy wcześniej zgłosili projekt rozsądniejszy, na posiedzeniu w dniach 4 i 5 sierpnia bez mrugnięcia okiem ulegli daleko idącym zmianom (które, nawiasem mówiąc, zostały zaproponowane przez ich politycznych oponentów). Chcąc pochwalić się przyjęciem ustawy korzystnej dla jakiejś grupy oraz pokazać się jako „wrażliwi społecznie” (ponieważ reagują na jakiś głośny medialnie problem, np. kwestię „frankowiczów”), politycy zapominają o zasadzie państwa prawa, która wymaga, aby decyzje były podejmowane w wyniku merytorycznej debaty, a uchwalane ustawy gwarantowały równość obywateli wobec prawa.

Tymczasem wprowadzenie obu poprawek nie zostało uzasadnione ani pod względem sprawiedliwości wprowadzanych rozwiązań, ani pod względem ekonomicznym. Po pierwsze, zadłużeni we frankach szwajcarskich to osoby relatywnie zamożne, a zatem takie, których nie powinna dotyczyć pomoc państwa (według GUS średni dochód na osobę w gospodarstwie domowym w Polsce wynosi 1340 zł⁷, gdy tymczasem w rodzinach „frankowiczów” tylko w 19,2 proc. przypadków dochód na osobę jest niższy niż 1000 zł, a w przypadku 21,1 proc. zadłużonych jest

⁴ Ibidem, s. 2-3.

⁵ Sejm RP, VII Kadencja, *Sprawozdanie stenograficzne z 98. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 4 sierpnia 2015 r. (pierwszy dzień obrad)*, Warszawa 2015, http://orka2.sejm.gov.pl/Stenolnter7.nsf/0/B513B48F1380A73BC1257E970083ACE2/%24File/98_a_ksiadzka.pdf (dostęp 12.08.2015 r.), s. 91-92.

⁶ Łaszek A., *Złe i nieprzewidywalne przepisy ograniczają konkurencyjność polskiej gospodarki*, FOR Ostrzeża nr 58, 3.09.2014 r.,

<https://www.for.org.pl/pl/d/bf0889baff1d1a50190fc5e7b4e7c82c> (dostęp 12.08.2015 r.).

⁷ GUS, *Sytuacja gospodarstw domowych w 2014 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*, 26.05.2015 r.

http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/default aktualnosci/5486/3/14/1/sytuacja_gospodarstw_domowych_w_2014.pdf (dostęp 12.08.2015 r.).

on wyższy niż 3000 zł⁸). Przyjęte w pośpiechu i bez debaty poprawki rozszerzają krąg tych zamożnych beneficjentów pomocy. Po drugie, nie przeanalizowano daleko idących konsekwencji gospodarczych konieczności ponoszenia 90 proc. kosztu umorzenia części zobowiązań przez banki, zwłaszcza że konieczność ta będzie dotyczyć większej liczby kredytów niż zakładano, ponieważ możliwością tą będą objęte osoby, które wzięły kredyt na nieruchomości o większej powierzchni niż było to planowane w początkowym projekcie ustawy.

Zasada, według której to banki mają wziąć na siebie aż 90 proc. umorzenia „frankowiczom” części zobowiązań, nie była w ogóle przedyskutowana podczas sejmowej debaty 4 i 5 sierpnia⁹, jednak mimo braku debaty i negatywnej rekomendacji sejmowej Komisji Finansów Publicznych została przyjęta przez Sejm. Posłowie odgórnie przyjęli założenie, że decyzja kredytobiorcy o wzięciu kredytu hipotecznego jest zawsze wynikiem wprowadzenia w błąd przez banki, podczas gdy w wielu przypadkach kredytobiorca miał świadomość ponoszonego ryzyka (można przytoczyć np. wypowiedź posła Wincentego Elsnera: „Ja twierdzę i moi przedmówcy też stwierdzili, że za te kredyty bank powinien ponosić pełną odpowiedzialność”¹⁰). W konsekwencji kredytobiorcy zadłużeni we frankach, stanowiący

relatywnie zamożną grupę społeczną, mogą niemal za darmo uzyskać umorzenie części zobowiązań, podczas gdy konieczność poniesienia przez banki 90 proc. kosztów tego umorzenia może uderzyć w innych, niezadłużonych we frankach klientów tych banków: aby pokryć poniesione straty, banki mogą podnieść opłaty za prowadzenie kont czy obniżyć oprocentowanie lokat, co zniechęciłoby do oszczędzania, a w konsekwencji stanowiłoby czynnik hamujący inwestycje i rozwój gospodarczy. Według Komisji Nadzoru Finansowego, w wyniku przyjętej nagle w nocy z 4 na 5 sierpnia poprawki o ponoszeniu przez banki 90 proc. kosztów umorzenia części frankowych kredytów, szacowane straty banków z tytułu wprowadzenia ustawy o pomocy „frankowiczom” wzrosły dwukrotnie – z 13,6 mld zł do 21,9 mld zł¹¹. Nagła rezygnacja posłów z równego podziału kosztów umorzenia części kredytu między banki a kredytobiorców spowodowała także niepokój na giełdzie – 6 sierpnia ceny akcji banków spadły średnio o 7 proc. i do dzisiaj nie powróciły do poziomu sprzed tej daty¹².

Za to zwiększenie limitów powierzchni nieruchomości, w przypadku których zadłużeni mogą uzyskać pomoc, prowadzi do tego, że państwo wprowadza pomoc dla osób zamożnych, które posiadają mieszkanie o powierzchni aż do 100 mkw. i domy o powierzchni do 150 mkw. (pierwotnie limit miał wynosić 75 mkw. dla mieszkania i 100 mkw. dla domu jednorodzinnego). Podczas sejmowych obrad nie padały żadne argumenty kwestionujące rozszerzenie pomocy o osoby zamożniejsze. Przeciwnie, poprawka spotkała się z akceptacją partii lewicowych – Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Twojego Ruchu – mimo że tradycyjnie lewica

⁸ Żakowiecki P., Arak P., Czerniak A., *Frankowcy: wykształceni zadłużeni. Analiza Polityki Insight*, Wyborcza.biz, 22.01.2015 r., http://wyborcza.biz/biznes/1,143333,17291756,Frankowcy__yksztaleni_zadluzeni__Analiza_Polityki.html (dostęp 12.08.2015 r.).

⁹ Sejm RP, VII Kadencja, *Sprawozdanie stenograficzne z 98. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 4 sierpnia 2015 r. (pierwszy dzień obrad)*, Warszawa 2015, http://orka2.sejm.gov.pl/StenInter7.nsf/0/B513B48F1380A73BC1257E970083ACE2/%24File/98_a_ksiazka.pdf (dostęp 12.08.2015 r.); Sejm RP, VII Kadencja, *Sprawozdanie stenograficzne z 98. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 5 sierpnia 2015 r. (drugi dzień obrad)*, Warszawa 2015, http://orka2.sejm.gov.pl/StenInter7.nsf/0/15005D8236405AF6C1257E99005DF37F/%24File/98_b_ksiazka.pdf (dostęp 12.08.2015 r.).

¹⁰ Sejm RP, VII Kadencja, *Sprawozdanie stenograficzne z 98. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 4 sierpnia 2015 r. (pierwszy dzień obrad)*, op. cit., s. 97.

¹¹ PAP, *KNF wyliczył: na ustawie o frankowiczach banki mogą stracić prawie 22 mld zł*, PolskieRadio.pl, 11.08.2015 r., <http://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1487359,KNF-wyliczyl-na-ustawie-o-frankowiczach-banki-moga-stracic-prawie-22-ml-d-zl> (dostęp 12.08.2015 r.).

¹² Na podstawie: <http://www.bankier.pl/inwestowanie/profile/quote.html?symbol=WIG-BANKI> (dostęp 12.08.2015 r.), dane za tydzień 5-12.08.2015 r.

kojarzona jest z walką o poprawę bytu najuboższych. Można podejrzewać, że poprawka zwiększająca limity powierzchni nieruchomości, w przypadku których zadłużonym we frankach może zostać umorzona część kredytu, została przyjęta przez sejmową Komisję Finansów Publicznych w wyniku tylko jednej wypowiedzi na posiedzeniu tej komisji w dniu 22 lipca br., a dokładniej – wypowiedzi Damiana Jarczykowskiego, wiceprezesa Stowarzyszenia Bezpieczni Razem: „Nie trzeba wprowadzać żadnych dziwnych rozwiązań i konstrukcji prawnych, widełek, że dom może mieć np. powierzchnię 100 m² itd. Wysoka Komisjo, mam pracownię projektową. Muszę państwu powiedzieć, że nikt nigdy w mojej pracowni nie zrobił domu, który ma powierzchnię 100 m². Minimalna powierzchnia domu, jaki zrobiliśmy, wynosiła 170 m². Szanowni państwo, spójrzcie w statystyki, zobaczcie, ile kredytów we frankach zostało udzielonych na zakup domów o powierzchni 100 m²”¹³. Wypowiedź ta nie jest jednak argumentem uzasadniającym nakładanie przez państwo na banki obowiązku pomocy relatywnie zamożnym ludziom, którzy za kredyty we frankach szwajcarskich zakupili duże domy jednorodzinne.

Przyjęcie przez parlament nagłych zmian w prawie, które w dodatku stanowiły przywilej dla relatywnie zamożnej grupy społecznej, należy umiejscowić w kontekście łamania zasady praworządności. Jak w analizie Konstytucji RP sugeruje prof. Zbigniew Stawrowski, problemem Polski jest brak określenia jej w ustawie zasadniczej jako państwo prawa, tylko jako „państwo prawne” (art. 2 Konstytucji), co oznacza, że podstawą funkcjonowania państwa jest już samo istnienie zbioru przepisów prawnych, niezależnie od kryteriów, jakie stały za ich

przyjęciem¹⁴. W konsekwencji, jak pisze autor, w „państwie prawnym”, w przeciwieństwie do państwa prawa, w projektach aktów prawnych nie bierze się pod uwagę zasad wynikających z wolności czy sprawiedliwości, m.in. takiej samej ochrony wszystkich obywateli przez prawo¹⁵. Być może właśnie ten brak formalnego zapisu oraz „ducha” praworządności stanowi podstawową przyczynę nieprzewidywalności polskiego prawa, przez co politycy nie mają zahamowań przed przyjmowaniem nierozsądnego i nieprzemysłanego prawa.

Na fakt, że przyjęta przez Sejm ustawa o pomocy „frankowiczom” jest sprzeczna z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa, wskazała w przygotowanej przez siebie opinii Krajowa Rada Sądownictwa¹⁶. Można stwierdzić, że pomocy „frankowiczom”, zwłaszcza tak szerokiej, jak zostało to w pośpiechu ustalone w Sejmie 5 sierpnia br., nie dałoby się uzasadnić nawet zapisaną w konstytucji socjaldemokratyczną zasadą „sprawiedliwości społecznej”, jeżeli rozumie się ją jako opiekuńczą funkcję państwa wobec osób w trudnej sytuacji życiowej. Warto przecież podkreślić, że aż 91,5 proc. z 550 tys. osób zadłużonych we frankach szwajcarskich wydaje na spłatę kredytu mniej niż 50 proc. swojego dochodu¹⁷. Według tzw. Rekomendacji S Komisji Nadzoru Finansowego jest to sytuacja normalna: bank powinien odmówić udzielenia kredytu wtedy, kiedy rata przekraczałaby 50 proc. miesięcznego dochodu.

¹³ Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych (nr 508) z dnia 22 lipca 2015 r.*, <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/0/CB0214CDA63B6127C1257E970041F750/%24File/0491507.pdf> (dostęp 12.08.2015 r.), s. 23.

¹⁴ Stawrowski Z., *Aksjologiczne podstawy konstytucji*, 2007, s. 11, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12180269390.pdf> (dostęp 12.08.2015 r.).

¹⁵ Ibidem, s. 5-6.

¹⁶ *Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 31 lipca 2015 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o szczególnych zasadach restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych w związku ze zmianą kursu walut obcych do waluty polskiej oraz o zmianie niektórych ustaw*, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/4E815CF5C2829B19C1257E9E00424D34/%24File/3660-004.pdf> (dostęp 12.08.2015 r.).

¹⁷ Żakowiecki P., Arak P., Czerniak A., *Frankowcy: wykształceni zadłużeni...*, op. cit.



Nagłe zmiany w projekcie ustawy o pomocy tzw. frankowiczom przykładem nieprzewidywalności polskiego prawa

Na najbliższym posiedzeniu w dniach 2 i 3 września br. ustawą o pomocy „frankowiczom” będzie zajmował się Senat. Powinien on zdecydować o odrzuceniu lekkomyślnie przyjętych przez Sejm nadmiernych przywilejów dla osób zadłużonych we frankach szwajcarskich.

KONTAKT DO AUTORA



Anna Czepiel
anna.czepiel@for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR
ul. Ignacego Krasickiego 9A · 02-628 Warszawa · tel. +48 22 628 85 11, +48 726 621 240
e-mail: info@for.org.pl · www.for.org.pl

/FundacjaFOR · @FundacjaFOR