

MM
28-12-10



MOB 909
Wpłynęło dnia 2010-12-24
L. Dz. 3397

Warszawa, dn. 21 grudnia 2010 r.

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI

WICEPREZES

dr. Jacek Krawczyk

RCL.DPG.58-10/10

Dot. SM-VII-073-32/10

SM-VII-073-32/10

Wpłynęło dnia 22 GRU. 2010

L. Dz. 909/10

dr. Bogdan Stępień

26.12.2010

PODSEKRETARZ STANU

Pan
Dariusz Bogdan
Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Gospodarki

Szanowny Panie Ministrze,

W nawiązaniu do pisma, przy którym przekazano *projekt Założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe wraz z Oceną Skutków Regulacji* w odniesieniu do problemu występowania dodatkowych kosztów przy spłacie rat kapitałowo-odsetkowych kredytów zabezpieczonych hipotecznie udzielonych w walutach obcych, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko Rządowego Centrum Legislacji.

1. Przedłożona propozycja dotyczy zmian w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, które odnoszą się do warunków ustalania przez banki kursów walutowych na potrzeby wykonywania umów kredytu hipotecznego. Zgodnie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, członek Rady Ministrów jest obowiązany, w zakresie swojego działania, do inicjowania i opracowywania polityki Rządu, a także przedkładania inicjatyw, projektów, założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów. Podkreślić należy, iż zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej sprawy funkcjonowania rynku finansowego, w tym sprawy banków objęte są działem administracji – instytucje finansowe, którym na podstawie § 1 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów kieruje ten Minister. Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania prawne przedstawiona przez Ministerstwo Gospodarki inicjatywa budzi zastrzeżenia w świetle wskazanych przepisów regulujących zasady i tryb pracy Rady Ministrów oraz właściwość ministrów, zwłaszcza wobec faktu nieskierowania projektu założeń do Ministra

Finansów, jako właściwego w sprawach z zakresu instytucji finansowych, w celu zaopiniowania (vide dołączony rozdzielnik). Jednocześnie należy zauważyć, iż przedstawiony projekt założeń nie został ujęty w programie prac legislacyjnych Rady Ministrów na II półrocze 2010 r.

2. Projekt założeń zakłada wprowadzenie do ustawy – Prawo bankowe w odniesieniu do kredytów zabezpieczonych hipoteką udzielonych w walutach obcych, denominowanych lub indeksowanych w walucie obcej, sztywnej reguły stanowiącej o przeliczaniu wypłaty kwoty kredytu oraz spłaty rat kredytu przy zastosowaniu średniego kursu waluty Narodowego Banku Polskiego (dodawany art. 75b). Propozycja ta, zdaniem RCL, budzi zastrzeżenia ze względu na jej bezpośredni skutek w postaci ingerencji w sferę swobody stosunków cywilnoprawnych (swobody kontraktowania) stanowiąc jedną z zasadniczych wartości podlegających ochronie w polskim systemie prawa. Mimo, iż zasada swobody umów oparta na autonomii woli stron stosunków kontraktowych nie jest wyrażona wprost w przepisach Konstytucji RP, nie mniej jednak należy mieć na uwadze pogląd Trybunału Konstytucyjnego, wedle którego „zgodnie z jej genezą zasadę swobody umów należy widzieć w pierwszej kolejności przez pryzmat wolności jednostki. Bardzo istotne jest przy tym uregulowanie konstytucyjne, zgodnie z którym obowiązek poszanowania wolności człowieka ma, zgodnie z art. 31 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji, zastosowanie nie tylko do relacji człowieka i obywatela z państwem i władzami publicznymi, ale także do stosunków między samymi jednostkami. Zasadę swobody umów można rozpatrywać także w kontekście innych norm rangi konstytucyjnej. W pewnym zakresie jest ona związana z zasadą społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji RP). Oczywiście jest bowiem, że rynkowy charakter gospodarki może być urzeczywistniony tylko przez zapewnienie swobody kształtowania się stosunków ekonomicznych przez zawieranie umów przy istnieniu mechanizmu popytu i podaży. Zasada ta akcentuje jednak w sposób szczególny pewien aspekt swobody umów, a mianowicie możliwość „rynkowego” (bez ingerencji państwa) ustalania cen towarów i usług w drodze umownej” (vide wyrok TK z 29.4.2003 r., sygn. SK 24/02). W omawianym kontekście rozważyć zatem należy, czy w przypadku przywołanych w projekcie założeń problemów w postaci pojawiających się dodatkowych kosztów obsługi kredytów walutowych wynikających z tzw. spreadu walutowego, proponowana ingerencja legislacyjna, jako narzucająca stronom umowy o kredyt

zabezpieczony hipoteką sposób przeliczania spłaty rat kredytu oraz wypłaty kwoty kredytu wyrażonego w walucie obcej, denominowanego lub indeksowanego w walucie obcej, nie narusza jednak istoty wskazanych wyżej kategorii praw podmiotowych kształtujących swobodę kontraktową stron umowy.

3. Projektowana regulacja może, zdaniem RCL, budzić również wątpliwości w świetle konstytucyjnych gwarancji ochrony wolności działalności gospodarczej. Ustawa zasadnicza w art. 22 ust. 2 „niezbędną przesłanką legalnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej czyni szczególny, czy też kwalifikowany, rodzaj interesu publicznego, mianowicie interes „ważny”. Ustawodawca musi zatem każdorazowo wykazać, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej służy ochronie szczególnie ważnego interesu publicznego. Konieczność ograniczenia tej wolności jest uzasadniona, o ile ustanawiane ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności” (wyrok TK z dnia 8.07.2008 r., K 46/07). Tymczasem w przedłożonym projekcie założeń nie przedstawiono argumentów uzasadniających zasadność i niezbędność ograniczenia swobody kształtowania przez banki warunków umowy kredytu zabezpieczonego hipoteką poprzez wprowadzenie sztywnej reguły przeliczania walut obcych. Projektodawca nie wskazuje przy tym, wbrew wymogom Regulaminu pracy Rady Ministrów, alternatywnych środków umożliwiających osiągnięcie celu zakładanej nowelizacji jakim jest ochrona konsumentów – stron umów kredytowych. Zwrócić należy uwagę, iż w projekcie zasadniczo wyjaśniając istotę „problemu” wskazuje się, iż niektóre banki nałożyły na kredytobiorców obowiązek nabywania od tychże banków waluty obcej, przeznaczonej na spłatę zobowiązań, oraz przypadki niewywiązywania się przez banki z obowiązku informowania konsumentów o istniejącym ryzyku wiążącym się z przyjęciem takiego zobowiązania. Powstaje zatem pytanie, czy wskazane przypadki niewłaściwego informowania konsumentów, przyszłych kredytobiorców o wpływie tzw. spreadu walutowego na ogólny koszt kredytu oraz przypadki narzucania w umowach kredytowych zobowiązania do zakupu walut w banku kredytodawcy, stanowią ważny interes publiczny uzasadniający ograniczenie swobody działalności gospodarczej banków. Podkreślić należy, iż projektodawca nie przedstawia zasadniczo wpływu projektowanej regulacji na sytuację sektora bankowego, w tym wpływu jaki może mieć ona na warunki udzielania przez banki kredytów walutowych, denominowanych lub indeksowanych w walutach obcych. Ponadto w projekcie założeń nie przedstawiono aktualnego stanu

prawnego w dziedzinie, której dotyczy projektowana regulacja (vide § 9 ust. 3 pkt 1 lit. b Regulaminu pracy Rady Ministrów), ograniczając się jedynie do informacji o stosowaniu do spraw objętych projektem ogólnych przepisów Kodeksu cywilnego dotyczącego zawierania umów. Projektodawca pomija szereg uregulowań prawnych służących ochronie konsumentów mających zastosowanie również do umów kredytowych (. . . .), w szczególności:

- art. 385¹ – 385³ Kodeksu cywilnego (w tym regulacji stanowiących o uznaniu za niedozwolone postanowień umownych uzależniających zawarcie, treść lub wykonanie umowy od zawarcia innej umowy niemającej bezpośredniego związku z umową zawierającą oceniane postanowienie),
- ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów,
- ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym.

Wymienione regulacje prawne poprzez zapewnienie ustawowej ochrony praw konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi służą realizacji gwarancji wynikających z art. 76 Konstytucji RP.

Projektodawca pomija również fakt, iż w dniu 15 listopada 2010 r. do Sejmu skierowany został rządowy projekt ustawy o kredycie konsumenckim, który zawiera szczegółowe uregulowania w zakresie obowiązków informacyjnych banków względem konsumentów w odniesieniu do umów o kredyt zabezpieczony hipoteką, w tym dotyczących: zasad ustalania wysokości spreadu walutowego oraz sposobu informowania konsumenta przez bank o jego wysokości w czasie obowiązywania umowy, a także wpływu spreadu walutowego na wysokość kredytu oraz wysokość rat kapitałowo-odsetkowych.

4. Projektowaną regulację należy również oceniać z punktu widzenia jej wpływu na kompetencje nadzorcze, którymi dysponuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe Komisja Nadzoru Finansowego. Zgodnie z art. 137 pkt 5 Komisji przysługuje prawo wydawania rekomendacji dotyczących dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami, które Komisja wykorzystuje również w odniesieniu do formułowania zaleceń dotyczących zwiększania ochrony klientów banków zaciągających kredyty w walutach obcych lub indeksowanych w walutach obcych (Rekomendacja S (II) dotycząca dobrych praktyk w zakresie ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie).

5. Odnosząc się do propozycji wprowadzenia w ustawie nowelizującej ustawę – Prawo bankowe regulacji przejściowej, zgodnie z którą dodawane przepisy art. 75b i 75c mają znaleźć zastosowanie do umów kredytowych zawartych i nie wykonanych w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej, powstaje ryzyko uznania tak sformułowanej normy intertemporalnej – poprzez wkroczenie w treść stosunków cywilnoprawnych ukształtowanych pod rządami dotychczasowych przepisów - za naruszającą gwarancje ochrony praw nabytych stanowiącej jeden z fundamentów demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Nieprecyzyjność treści omawianego przepisu nie wyklucza bowiem retroaktywnego stosowania nowych przepisów do stosunków kredytowych powstałych przed dniem wprowadzenia projektowanych zmian.

W świetle przedstawionego powyżej stanowiska, w ocenie RCL, projektodawca powinien ponownie przeanalizować celowość wprowadzenia regulacji zawartej w projekcie opracowanych założeń.

Katarzyna Glabisz
Tel. 694 64 23

