

Do druku nr 2265

DPP-DPPZO1.072.26.2022.SP

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS - KP. 020.109.12.2022

Data wpływu 31.05.2022

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. DS. 175.321.2022

Data wpływu 31.05.2022

Szanowny Pan

Dariusz Salomończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z Pana prośbą o przedstawienie opinii wobec *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej* (dalej: „projekt ustawy”), w zakresie właściwości Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: „UKNF”), wyjaśniam co następuje.

1. *Założenia projektu ustawy.* Propozycja legislacyjna sprowadza się do modyfikacji ustawy z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej (dalej: „u.w.k.”). Ustawa ta określa zasady: 1) przyznawania zwrotnego wsparcia finansowego osobom fizycznym zobowiązanym do spłaty kredytu mieszkaniowego, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej (dalej: „wsparcie”), oraz warunki korzystania ze wsparcia; 2) przyznawania pożyczki na pokrycie pozostałej części zadłużenia (dalej: „pożyczka na spłatę zadłużenia”), oraz warunki korzystania z pożyczki na spłatę zadłużenia. Ustawa rozstrzyga, że źródłem finansowania wsparcia i pożyczki na spłatę zadłużenia oraz kosztów związanych z obsługą wsparcia i pożyczki na spłatę zadłużenia jest Fundusz Wsparcia Kredytobiorców (dalej: „Fundusz”). Projekt ustawy zakłada:

1) zmianę przesłanek udzielenia wsparcia lub pożyczki na spłatę zadłużenia kredytobiorcy określonych w art. 3 u.w.k.; wsparcie lub pożyczka na spłatę zadłużenia zostanie udzielone, gdy:

a) rata kredytu przekracza 50% dochodu gospodarstwa na osobę w gospodarstwie domowym; w miejsce wskaźnika RdD (zob. jego definicję w art. 2 ust. 1 pkt 7 u.w.k.)

zostałby zatem wprowadzony nowy wskaźnik (zob. art. 3 pkt 2 w znowelizowanym przez projekt ustawy brzmieniu);

b) miesięczny dochód gospodarstwa domowego pomniejszony o miesięczne koszty obsługi kredytu mieszkaniowego nie przekracza wysokości kwotowo określonej w u.w.k.; tym samym wobec dotychczasowego stanu prawnego zmieniona zostaje wartość ww. dochodu, której przekroczenie wyklucza uzyskanie wsparcia lub pożyczki – dwukrotność minimum socjalnego zostałaby zastąpiona wartością kwotową; następuje zatem zwiększenie (podwyższenie) poziomu ww. dochodu uprawniającego do otrzymania wsparcia lub pożyczki (zob. art. 3 pkt 3 w znowelizowanym przez projekt ustawy brzmieniu);

2) zmianę mechanizmu przekazywania wsparcia określonego w art. 5 u.w.k., polegającą na zwiększeniu limitu maksymalnego udzielonego wsparcia miesięcznego z 2 tys. zł do 4 tys. zł (art. 5 ust. 2 i 3 w znowelizowanym przez projekt ustawy brzmieniu).

2. *Dotychczasowe stanowisko UKNF.* Komisja Nadzoru Finansowego odniosła się w pismach z 22 września 2015 r. (znak: DPP-WOPI/024/42/5/15/MS/AJ) oraz 6 października 2017 r. (znak: DPP-WOPI/024/47/6/17/MS) do pierwotnego poselskiego projektu ustawy o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej (druk sejmowy nr 3859/VII kad.) oraz nowelizacji u.w.k. z 2019 r., czyli prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy oraz ustawę o podatku dochodowym od osób prawnych (druk sejmowy nr 1863/VIII kad.). W stanowisku KNF z 22 września 2015 r., wskazując na generalną zasadę kształtowania kryteriów wsparcia, podkreślono, że: „W przypadku rozwiązań o charakterze pomocowym, szczególnie istotne jest takie określenie kryteriów przyznawania pomocy, aby nie prowadziły one do nierównego traktowania obywateli, czyli do sytuacji, gdy do udzielenia pomocy kwalifikuje się osoba o sytuacji finansowej lepszej niż inna osoba, która jednak ustawowych kryteriów nie spełnia”. Natomiast w piśmie z 6 października 2017 r. wyjaśniono, że regulacje projektu ustawy stanowią „rozsądny kompromis pomiędzy realizacją celu społecznego, jakim jest udzielenie pomocy kredytobiorcom, a koniecznością uniknięcia zagrożenia dla stabilności sektora bankowego obciążonego kosztami tego wsparcia”. Tezy te, czyli ukształtowanie warunków wsparcia w taki sposób, aby: a) spełniały wymogi konstytucyjnej zasady równości, b) nie naruszały stabilności sektora bankowego oraz c) przy zachowaniu dwóch powyższych, maksymalizowały pomoc potrzebującym kredytobiorcom, należy podtrzymać.

3. *Ocena projektu ustawy.* Przesłanki uzyskania wsparcia zostały określone co do zasady w art. 3-4 u.w.k. Warunki, które muszą zostać spełnione (pozytywne) wymieniono w art. 3 ust. 1 u.w.k., natomiast warunki wykluczające wsparcie (negatywne) ustalono w art. 3 ust. 2-5

oraz art. 4 u.w.k. Rozważania dotyczące mniej rygorystycznego ukształtowania przesłanek otrzymania wsparcia z Funduszu, powinny ogniskować się wokół warunków pozytywnych określonych w art. 3 ust. 1 u.w.k. Analizując możliwość zmiany przesłanek uzyskania wsparcia wymienionych w art. 3 ust. 1 u.w.k., które posiadają charakter rozłączny (spełnienie jednego uprawnia do uzyskania wsparcia, przy założeniu, że nie zachodzą warunki negatywne), trzeba wskazać, że podatność na ukształtowanie ich w sposób mniej rygorystyczny (złagodzenie warunku) wykazują warunki określone w art. 3 ust. 1 pkt 2 i 3 u.w.k. Zmiana paramentów jednego z nich, albo obu, rozszerzyłoby zakres beneficjentów u.w.k.

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, celem modyfikacji u.w.k. jest: „rozszerzenie kręgu osób (kredytobiorców), które mogą korzystać z pomocy Funduszu” (uzasadnienie projektu ustawy; s. 1). Jednocześnie jednak, propozycja legislacyjna zakłada usunięcie w art. 3 ust. 1 pkt 2 u.w.k. słowa „lub”, przy pozostawieniu „lub” w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.w.k. Takie ukształtowanie przesłanek uzyskania wsparcia budzi wątpliwości. Bez wątpienia po zmianie art. 3 ust. 1 u.w.k. będzie ustanawiał dwa warunki uzyskania wsparcia, zamiast jak dotychczas trzy. Natomiast nie jest jasne, jakie warunki zostałyby w ten sposób ustalone. Usunięcie słowa „lub” w art. 3 ust. 1 pkt 2 u.w.k. może prowadzić do wniosku, że kredytobiorca ubiegający się o wsparcie musi spełnić warunek określony w art. 3 ust. 1 pkt 1 lub art. 3 ust. 1 pkt 2 u.w.k. i równocześnie każdorazowo musi spełnić dodatkowo przesłankę ustaloną w art. 3 ust. 1 pkt 3 u.w.k. Równie uprawnioną interpretacją będzie przyjęcie, że kredytobiorca otrzyma wsparcia jedynie wówczas, gdy spełni samodzielną przesłankę wskazaną w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.w.k. lub wypełni łącznie warunki wskazane art. 3 ust. 1 pkt 2 i 3 u.w.k. Podkreślić trzeba, że tak rozumiana zmiana spowoduje zawężenie grona beneficjentów ustawy, gdyż zgodnie z aktualnie obowiązującym stanem prawnym wsparcie (lub pożyczkę na spłatę zadłużenia) może otrzymać osoba, która spełni choć jedną wskazaną w art. 3 ust. 1 u.w.k. przesłankę. Ze względu na wyartykułowaną w uzasadnieniu intencję projektodawców, trzeba przyjąć, że rezygnacja ze słowa „lub” w art. 3 ust. 1 pkt 2 u.w.k. jest jedynie przeoczeniem. Dalsze uwagi opierają się zatem na założeniu, że przesłanki art. 3 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 będą stanowiły odrębne od siebie (samodzielne) warunki uzyskania wsparcia.

Zmiana art. 3 pkt 2 u.w.k. zgodnie z projektem ustawy, polegająca na zastąpieniu dotychczasowego wskaźnika RdD (stosunek wydatków kredytobiorcy związanych z obsługą miesięcznej raty kapitałowej i odsetkowej kredytu mieszkaniowego do miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego kredytobiorcy) wskaźnikiem określonym jako rata kredytu do dochodu gospodarstwa na osobę w gospodarstwie domowym, wywoła analogiczny skutek, gdyby dotychczasowy limit wskaźnika RdD 50% został obniżony do 25% dla 2-osobowego gospodarstwa domowego, 16,7% dla 3-osobowego gospodarstwa, 12,5% dla 4-osobowego gospodarstwa, itd. Zaproponowana zmiana może kilkukrotnie zwiększyć liczbę beneficjentów u.w.k. (kredytów, kwalifikujących się do programu wsparcia), w stosunku do liczby upoważnionych do uzyskania wsparcia lub pożyczki na spłatę zadłużenia w aktualnych stanie prawnym. Również zaproponowana zmiana art. 3 pkt 3 u.w.k. zwiększy liczbę gospodarstw domowych objętych programem wsparcia lub pożyczki na spłatę zadłużenia. Podniesienie

limitu transzy do 4 tys. zł (zmiana art. 5 ust. 2 i 3 u.w.k.) dwukrotnie zwiększy poziom maksymalnego wsparcia kredytobiorców.

Jednocześnie projekt ustawy nie zakłada zwiększania środków zgromadzonych w Funduszu. Autorzy projektu nie wyjaśniają i nie uzasadniają swojego założenia, że liczba przyjętych wniosków o wsparcie wzrośnie jedynie dwukrotnie w stosunku do liczby gospodarstw domowych, które dotychczas skorzystały z pomocy, i osiągnie limit 3 tys. Natomiast można założyć, że niesprzyjające kredytobiorcom otoczenie makroekonomiczne, w połączeniu ze znaczącym rozszerzeniem kręgu beneficjentów u.w.k., a także z dwukrotnym zwiększeniem poziomu maksymalnego wsparcia kredytobiorców, zwiększy zainteresowanie jego uzyskaniem, co z kolei generowałoby znaczne ryzyko szybkiego wykorzystania środków z Funduszu.

Biorąc powyższe pod uwagę, ewentualne „złagodzenie” warunków powinno zostać poprzedzone głęboką analizą finansową, a także spełniać założenia podstawowe, o których wspomniano na wstępie. Konieczność przeprowadzania dalszych analiz jest uzasadniona również tym, że znacząco mniej rygorystyczne ukształtowanie obowiązujących kryteriów mogłoby spowodować, że z pomocy Funduszu korzystałyby osoby, w przypadku których podwyżki stóp procentowych doprowadziły do zwiększenia wysokości miesięcznej raty, ale nie nastąpiło znaczne pogorszenie ich sytuacji finansowej. Mogłoby to prowadzić do erozji poczucia odpowiedzialności gospodarstw domowych za podejmowane decyzje finansowe.

Z poważaniem,

Marcin Mikołajczyk

Zastępca Przewodniczącego

Komisji Nadzoru Finansowego

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/