



ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

ASSOCIATION OF POLISH COUNTIES
(member of Council of European Municipalities and Regions)

Pałac Kultury i Nauki, XXVII piętro, 00-901 Warszawa 134,
Plac Defilad 1, skr. pocztowa 7, tel. (22) 656 63 34, fax. (22) 656 63 33

Adres do korespondencji: 33-300 Nowy Sącz 1, skr. pocztowa 119, tel. (18) 477 86 00,
fax. (18) 477 86 11, e-mail: biuro@powiatypolskie.pl, www.zpp.pl

PREZES ZARZĄDU

Ludwik Węgrzyn
POWIAT BOCHENSKI

WICEPREZESI ZARZĄDU

Robert Godek
POWIAT STRZYŻOWSKI

Janina Kwiecień
POWIAT KARTUSKI

Ewa Masny-Askanas
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Krzysztof Nosal
POWIAT KALISKI

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI /woj. ŚLĄSKIE/

Zenon Rodzik
POWIAT OPOLSKI /woj. LUBELSKIE/

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI /woj. PODLASKIE/

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

Marek Tramś
POWIAT POLKOWICKI

CZŁONKOWIE ZARZĄDU

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Zbigniew Deptuła
POWIAT MAKOWSKI

Edmund Kaczmarek
POWIAT JĘDRZEJOWSKI

Franciszek Koszowski
POWIAT ŚWIECKI

Edmund Kotecki
POWIAT BRZEZIŃSKI

Józef Kozina
POWIAT GŁUBCZYCKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Tadeusz Kwiatkowski
POWIAT DĄBROWSKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Marek Pławiak
POWIAT NOWOSĄDECKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY
Józef Swaczyna

POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Marek Chciałowski
POWIAT GARWOLIŃSKI

Andrzej Ciołek
POWIAT GOŁDAPSKI

Janusz Guzdek
POWIAT DZIERŻONIOWSKI

Józef Jodłowski
POWIAT RZESZOWSKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Szczepan Ołdakowski
POWIAT SUWAŃSKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/381/15

Warszawa, 18 września 2015 roku

Szanowny Pan

LECH CZAPLA

Szef Kancelarii Sejmu RP

W odpowiedzi na Pana pismo z 9 września 2015 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej (MKB-020-1453/15) informuję, że Związek Powiatów Polskich przedłożony dokument

opiniuje negatywnie.

Uzasadnienie

Związek Powiatów Polskich dostrzega potrzebę wsparcia kredytobiorców, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji finansowej. Podzielamy zdanie wnioskodawców zawarte w uzasadnieniu do projektu ustawy, iż Państwo winno wesprzeć rodziny, które stają przed zagrożeniem utraty dorobku życia z przyczyn od siebie niezależnych, niemniej jednak jako organizacja reprezentująca interesy jednostek samorządu terytorialnego nie możemy pozytywnie zaopiniować projektu, który urąga zasadom przyzwoitej legislacji oraz narusza art. 167 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którym zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Uprzejmie informuję, że w przypadku przeforsowania przez Sejm projektu ustawy w zaproponowanym kształcie powiaty podejmą wszelkie kroki prawne zmierzające do uzyskania odpowiednich środków finansowych do obsługi nowego zadania.

Poniżej prezentujemy szczegółowe uwagi do kolejnych jednostek redakcyjnych:

Art. 1 ust. 2. Treść przepisu nie odpowiada przewidzianej w dalszej części procedurze uzyskania wsparcia przez kredytobiorców. Z kolejnych przepisów wynika bowiem, że faktycznie w udzieleniu wsparcia ma pośredniczyć właściwy starosta, a rola Banku Gospodarstwa Krajowego sprowadza się wyłącznie do obsługi Funduszu Wsparcia Kredytobiorców i wykonaniu decyzji wydanych przez starostę.

Art. 2 pkt 1. Powołana definicja kredytobiorcy, zgodnie z którą przez kredytobiorcę można uznać więcej niż jedną osobą, budzi wątpliwości w kontekście dalszych przepisów projektu ustawy m.in. oceny warunków udzielenia wsparcia w kontekście chociażby spełnienia warunku przyznania wsparcia kredytobiorcy, czy przesłanek wygaśnięcia decyzji (przykładowo posiadanie czy utrata statusu osoby bezrobotnej tylko przez jednego z kredytobiorców, którzy złożyli wspólny wniosek o przyznanie pomocy). Wydaje się zatem, że kredytobiorca powinien być zdefiniowany w liczbie pojedynczej. Kolejny z kredytobiorców miałby możliwości uzyskania wsparcia po spełnieniu warunku wynikającego z projektowanego art. 3 ust. 1 pkt 1-3 oraz ust. 3.

Art. 2 pkt 2. Nie jest jasne z jakich powodów z możliwości uzyskania wsparcia został wyłączony kredytobiorca kredytu na nabycie odrębnej własności lokalu, jeżeli w budynku poza jednym lokalem mieszkalnym wyodrębniono wyłącznie samodzielne lokale o innym przeznaczeniu niż mieszkaniowe.

Art. 2 ust. 2. Przepis jest nieprecyzyjny. Zgodnie z powołanym przepisem kredytem mieszkaniowym w rozumieniu ustawy jest m.in. kredyt udzielony na budowę domu jednorodzinnego, którego spłata została zabezpieczona hipoteką ustanowioną na przedmiocie kredytowania. Zgodnie z art. 65 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, hipotekę ustanawia się na nieruchomości. Dom jednorodzinny co do zasady nie stanowi nieruchomości (art. 46 Kodeksu cywilnego). W przypadku kredytów na budowę domu jednorodzinnego hipotekę ustanawia się z reguły na działce (grunt), na której dom ma zostać wybudowany lub na innej nieruchomości, jeżeli instytucja udzielająca kredytu uzna, że zabezpieczenie kredytu na niezabudowanej działce jest niewystarczające.

Art. 3 ust. 1 Wprowadzenie do wyliczenia poprzez użycie sformułowania „wsparcie może być przyznane” sugeruje, że decyzja o przyznaniu wsparcia będzie miała charakter uznaniowy. Również ograniczona pula środków Funduszu wskazuje na to, że przyznanie wsparcia będzie miało charakter uznaniowy. Tymczasem treści art. 6 może sugerować, że decyzja starosty będzie miała charakter związany. Jeżeli przyjąć, że wydanie decyzji przyznającej wsparcie będzie miało charakter decyzji uznaniowej zwracamy uwagę, że projektodawcy nie wskazują jakie szczególne dodatkowe kryteria organ winien brać

pod uwagę przy odmowie udzielenia wsparcia. Organ nie będzie posiadał bieżącej wiedzy na temat stanu wykorzystania środków w ramach funduszu. Ponadto prowadzenie postępowań, których sposób zakończenia zależy od uznania organu jest bardziej czasochłonne.

Art. 3 ust. 1 pkt 1 Powołany przepis wyłącza z możliwości uzyskania wsparcia osoby, które z przyczyn od siebie niezależnych nie będą mogły uzyskać statusu osoby bezrobotnej (brak możliwości spełnienia warunku z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy), jeżeli nie będzie spełniona jedna z dwóch kolejnych przesłanek uzyskania wsparcia. Przykładowo warunkiem uzyskania statusu osoby bezrobotnej jest zdolność do podjęcia zatrudnienia. Wyklucza to z możliwości uzyskania wsparcia osobę niezdolną do podjęcia zatrudnienia.

Art. 3 ust. 1 pkt 3. W projekcie nie zdefiniowano pojęcia dochodu. Jest to istotna wada legislacyjna, biorąc pod uwagę fakt, że oświadczenie o współczynniku wysokości płaconej raty do osiąganych miesięcznych dochodów ma być składane przez wnioskodawcę pod rygorem odpowiedzialności karnej. Nie ma tutaj również możliwości skorzystania z analogii, ponieważ pojęcie dochodu jest różnie definiowane w przepisach z zakresu pomocy społecznej, prawa podatkowego czy przepisach o dodatkach mieszkaniowych. Wszystkie definicje ustawowe różnią się od pojęcia dochodu w znaczeniu potocznym. W powołanym przepisie nie zdefiniowano również pojęcia gospodarstwo domowe. W tym zakresie stosowne uzupełnienie winno się znaleźć w art. 2 ust. 1 projektu ustawy.

Art. 3 ust. 5. Powołany zapis budzi wątpliwości w odniesieniu do sytuacji, gdy miesięczne świadczenie z tytułu utraty pracy nie pokryje całości raty kredytu i jednocześnie będzie niższe niż kwota 1500 zł (limit z art. 5 ust. 2 projektu). Może to mieć miejsce w przypadku wstępowania współkredytobiorców, z których tylko jeden utraci pracę, a odpowiednia klauzula dotycząca proporcjonalnego zmniejszenia świadczenia została zawarta w umowie ubezpieczenia. Oznacza to, że w praktyce w gorszej sytuacji mogą być bardziej zapobiegliwi kredytobiorcy. Ponadto powołany przepis budzi wątpliwości w kontekście ewentualnych sporów pomiędzy ubezpieczycielem a kredytobiorcą co do obowiązku wypłaty świadczenia. Nie jest jasne, czy w takim przypadku starosta będzie uprawniony do badania warunków ubezpieczenia i oceny na potrzeby postępowania administracyjnego czy świadczenie (rozumiane jako roszczenie w sensie cywilnoprawnym) przysługuje, czy nie. Wydaje się, że lepszym rozwiązaniem byłoby przyznanie wsparcia kredytobiorcy w przypadku, w którym ubezpieczyciel odmawia wypłaty świadczenia. Ewentualne późniejsze uzyskanie świadczenia od ubezpieczyciela stanowiłoby podstawę do zwrotu pobranego wsparcia (bez obowiązku zwrotu odsetek ustawowych). Ponieważ wsparcie przewidziane w projekcie ma mieć co do zasady charakter zwrotny kredytobiorca będzie miał interes faktyczny w dochodzeniu swoich roszczeń przysługujących mu względem ubezpieczyciela.

Art. 6 ust. 1. Po pierwsze wątpliwości budzi włączenie starostów w realizację wskazanego zadania. Wydaje się, że z uwagi na charakter wsparcia wątpliwości budzi jego udzielanie na podstawie decyzji administracyjnej. Niezależnie od uwagi o charakterze generalnym należy podkreślić, że ma to być zupełnie nowe zadanie realizowane przez starostów. Starosta zgodnie z obowiązującym prawem może być samodzielnym organem administracji publicznej ale w celu realizacji swoich działań korzysta z aparatu pomocniczego (starostwa oraz innych jednostek organizacyjnych) powiatu jako samodzielnej osoby prawnej. Z treści ustawy nie sposób wywnioskować, czy wskazane zadanie powiatu ma realizować jako zadanie własne, czy zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej.

Niezależnie od powyższego podkreślamy, że projektodawcy nie określili źródła i wysokości finansowania nowych zadań (wbrew wymogom wynikającym z art. 167 ust. 4 Konstytucji oraz z regulaminu Sejmu, który wskazuje jakie elementy winny znaleźć się w uzasadnieniu do projektu ustawy). Jest to kuriozalna sytuacja, zwłaszcza w kontekście troski jaką projektodawcy wykazali przy zagwarantowaniu Bankowi Gospodarstwa Krajowego stosownych środków na obsługę zadań wynikających z ustawy.

Liczba kredytobiorców, którzy potencjalnie mogą być zainteresowani uzyskaniem wsparcia będzie wynosiła około 300 tys. (szacunkowe dane w oparciu o informacje zawarte w uzasadnieniu przy założeniu, że część kredytobiorców będzie spełniała więcej niż jeden z warunków określonych w art. 3 ust. 1 projektu). Jak już wspomniano wyżej nie wiadomo jaki charakter będzie miała decyzja o przyznaniu wsparcia. Można się spodziewać, że w pierwszych miesiącach obowiązywania ustawy, w obawie przed zawieszeniem pomocy wnioski będą składane lawinowo. Do decyzji o udzieleniu wsparcia będzie dochodziła konieczność wydawania decyzji następczych (decyzja w sprawie zwrotu wsparcia, decyzja w sprawie uznania wsparcia za nienależne, decyzje w sprawie odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty umorzenia należności). Oznacza to, że średnio każdy starosta będzie zobowiązany do wydania blisko 1000 decyzji administracyjnych rocznie. Taki nakład pracy będzie wymagał zatrudnienia pracownika do obsługi zadania.

Przyjmując, że koszt zatrudnienia pracownika (wymóg zatrudnienia pracownika na stanowisku urzędniczym) wyniesienie miesięcznie 4000 zł (koszt wynagrodzenia zasadniczego wraz z obligatoryjnymi dodatkami, narzutami pracodawcy oraz obowiązkowym odpisem na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych) x 13 (12 miesięcy + obligatoryjne dodatkowe wynagrodzenie roczne) daje koszt rzędu 52000 zł, do tego dochodzą koszty jednorazowego wyposażenia stanowiska pracy 5000 zł (sprzęt komputerowy, oprogramowanie, drukarka, biurko, krzesło), koszty przesyłek poleconych za zwrotnym potwierdzeniem odbioru wyniesie co najmniej 10 000 zł rocznie (samo wydanie decyzji o przyznaniu wsparcia będzie wymagało wysłania co najmniej dwóch listów

poleconych za zwrotnym potwierdzeniem odbioru). Do tego dochodzą koszty materiałów biurowych – około 3000 zł rocznie (papier, tonery). Powyższe daje kwotę około 70 tys. złotych rocznie średnio w każdym powiecie, co daje przeszło 25 milionów złotych w skali całego kraju. W powyższym zestawieniu nie uwzględniliśmy kosztów stałych takich jak: opłaty za media, opłat telekomunikacyjnych, koszty archiwizacji dokumentów czy kosztów zatrudnienia kardy wspierającej wykonywanie zadań publicznych (obsługa prawna, informatyczna itp.). Powyższa kwota nie uwzględnia również kosztów prowadzenia postępowania egzekucyjnego.

Wracając do treści art. 6 ust. 1 jest on wadliwy redakcyjnie. Przepisy winny określać właściwość organu a nie właściwość jednostki organizacyjnej obsługującej organ. Zatem przepis powinien odwoływać się do organu właściwego ze względu na miejsce położenia lokalu mieszkalnego albo domu jednorodzinnego. Zwracamy również uwagę, że powołany przepis w obecnym kształcie narzuca konieczność obsługi zadania przez starostwo powiatowe. Tymczasem obsługa wskazanego zadania jest możliwa przez inne jednostki organizacyjne (np. PCPR, jednostka do wspólnej obsługi zadań o której mowa w art. 6b ustawy o samorządzie powiatowym). Starosta winien mieć możliwość udzielenia upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych kierownikom innych jednostek organizacyjnych oraz ich pracownikom).

Art. 6 ust. 2 pkt 2 pkt b. Powstaje wątpliwość, czy kredytobiorca kredytu mieszkaniowego (konsument) będzie w stanie przytoczyć wszystkie istotne informacje z punktu widzenia warunków otrzymania wsparcia zwłaszcza, że umowy ubezpieczenia zawierane na wypadek utraty zatrudnienia z reguły zawierają szereg klauzul wyłączających odpowiedzialność ubezpieczyciela. W tym miejscu podnosimy również uwagi zgłoszone do art. 3 ust. 5.

Art. 6 ust. 4. Ustawa nie przewiduje żadnych mechanizmów ochrony kredytobiorcy przed opieszałością kredytodawcy oraz wydaniem oświadczenia niezgodnie z warunkami wynikającymi w ustawie.

Art. 7 ust. 5 zdanie 2. W przypadku oczywistych omyłek organ po otrzymaniu informacji zastosuje art. 113 KPA. W przypadku innych braków (brak danych, które winny znaleźć się w sentencji decyzji zgodnie z ust. 1) pojawia się wątpliwość, czy organ winien te braki uzupełnić (jest to ingerencja w treść decyzji administracyjnej), czy zastosowanie powinny znaleźć przepisy o stwierdzeniu nieważności decyzji z uwagi na jej niewykonalność, jeżeli w międzyczasie stronie minął termin do złożenia odwołania.

Art. 9 ust. 1 pkt 1. Z powołanego przepisu nie wiadomo, o którego właściwego starostę chodzi. Należy zwrócić uwagę, że dla zarejestrowania się jako osoba bezrobotna znaczenie ma miejsce zameldowania osoby na pobyt stały lub czasowy, a przy braku zameldowania miejsce pobytu. Rozbieżność będzie szczególnie widoczna w przypadku miast na prawach

powiatu i graniczącego z nim powiatu. O właściwości starosty w sprawie wsparcia decyduje miejsce położenia domu jednorodzinnego albo lokalu mieszkalnego. Projekt nie przewiduje wprowadzenia mechanizmu wzajemnego przesyłania sobie informacji pomiędzy starostami o wydanej decyzji o udzieleniu wsparcia oraz informacji o utracie statusu osoby bezrobotnej.

Art. 10 ust. 1. Utrata statusu bezrobotnego nie powinna być przesłanką do wygaśnięcia decyzji, jeżeli jego posiadanie nie było przesłanką udzielenia wsparcia.

Art. 10 ust. 4. W kontekście przestrzegania standardów konstytucyjnych, wątpliwości budzi możliwość faktycznego zawieszania wykonania ostatecznej decyzji administracyjnej uchwałą Rady Funduszu o zawieszeniu udzielania wsparcia.

Art. 16. Poza wstrzymaniem wykonania decyzji nie wiadomo jaki skutek będzie miała uchwała Rady Funduszu o wstrzymaniu udzielania wsparcia. W szczególności nie jest oczywistym, czy na podstawie uchwały starosta będzie zobowiązany do umarzania lub zawieszania postępowań o udzielenie wsparcia niezakończonych przed ogłoszeniem informacji o uchwale Rady Funduszu. Na marginesie wskazujemy, że obowiązek publikacji informacji w mediach jest zapisany nieprecyzyjnie. Nie wiadomo, czy chodzi o poczytne dzienniki ogólnokrajowe, czy o skorzystanie z innych form przekazu.

Art. 19 ust. 1. Informowanie starosty o skierowaniu wezwania do kredytobiorcy jest bezcelowe. Starosta powinien otrzymać stosowną informację z BGK dopiero w przypadku niedokonania przez kredytobiorcę płatności w terminie określonym w wezwaniu.

Art. 21. Czynności wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym w administracji winien wykonywać Bank Gospodarstwa Krajowego (jako bezpośrednio zainteresowany odzyskaniem należności) a czynności organu egzekucyjnego właściwy naczelnik Urzędu Skarbowego (który co do zasady prowadzi egzekucję świadczeń pieniężnych). Brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia do obarczania powiatów kosztami prowadzenia egzekucji – zwłaszcza w sytuacji gdy można się spodziewać, że w wielu przypadkach będzie ona nieskuteczna.

Art. 22 ust. 1. W kontekście wcześniejszych zapisów projektu przepis jest sformułowany nieprecyzyjnie. Nie wiadomo, który starosta ma być właściwy do prowadzenia spraw wskazanych w powołanym przepisie. Nie wiadomo również, czy odroczenie terminu płatności/rozłożenie na raty ma być rozważane w ramach postępowań, o których mowa w art. 19 i 20, czy może być prowadzone niezależnie od wydania decyzji o której mowa w art. 19 (strona złoży wniosek po otrzymaniu informacji, o której mowa w art. 17 ust. 2 i przed wydaniem decyzji, o której mowa w art. 19 ust. 2). Wreszcie zwracamy uwagę, że problematyczne może być rozpatrzenie wniosku o rozłożenie na raty w przypadku zwrotu

świadczenia na zasadach określonych w art. 17 ust. 1 projektu, który sam w sobie ustanawia zasadę zwrotu świadczenia w ratach.

Art. 22 ust. 2. Podobnie jak w przypadku poprzedniej uwagi nie jest jasne, który starosta będzie wydawał decyzje w sprawie umorzenia należności oraz na jakim etapie decyzja w tej sprawie będzie mogła być podjęta. Jest to szczególnie istotne w kontekście informacji jakie starosta będzie musiał załączyć do wniosku o wydanie opinii. Przykładowo jeżeli kredytobiorca wyzbył się przedmiotu kredytu albo ma inne miejsce zamieszkania, przesłanie informacji o sytuacji gospodarczej na terenie powiatu miejsca położenia domu albo lokalu jest bezcelowe. Taka informacja w ogóle nie powinna stanowić podstawy do oceny możliwości uiszczenia należności przez zobowiązanego. Wątpliwości budzi również charakter opinii Rady Funduszu. Pytanie czy Rada Funduszu będzie organem w rozumieniu KPA a w związku z tym, czy opinia będzie traktowana jako zagadnienie wstępne w rozumieniu przepisów Kodeksu.

Art. 22 ust. 3 pkt 1. W projekcie nie określono jakie instrumenty będą przysługiwały staroście w celu ustalenia sytuacji finansowej kredytobiorcy. Organ winien mieć możliwość skorzystania z informacji będących w posiadaniu innych organów celem uzyskania stosownych informacji lub zweryfikowania informacji przedkładanych przez stronę.

Z wyrazami szacunku

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich


Ludwik Węgrzyn