

Im więcej przepisów, tym większe bezprawie

Debata Rady Programowej „Gazety Bankowej”

W debacie udział wzięli:

prof. Elżbieta Mączyńska, prezes Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego

prof. Małgorzata Zaleska, członek Zarządu Narodowego Banku Polskiego

prof. Henryk Cioch, senator VIII kadencji

prof. Tomasz Gruszecki, Katolicki Uniwersytet Lubelski

ks. Janusz Majda, ekonom Episkopatu Polski

prof. Alojzy Nowak, prorektor Uniwersytetu Warszawskiego

Maciej Goniszewski: W ostatnich miesiącach dyskusja dotycząca banków koncentruje się na zmianach w przepisach regulujących funkcjonowanie rynku. Najważniejsza kwestia to chyba unia bankowa i jej pierwszy etap, czyli nadzór europejski nad wszystkimi bankami. Trwa też debata dotycząca lichwy, nadzoru nad firmami kredytowymi, bankowego tytułu egzekucyjnego i wielu bardziej szczegółowych kwestii. Czy nowe przepisy i zmiany w prawie sprawią, że rynek bankowy będzie lepiej funkcjonował?

Małgorzata Zaleska: Z jednej strony dążymy do przeregulowania, do dużego skomplikowania języka i małej przystępności tekstu, ale jednocześnie mamy problem z egzekwowaniem już istniejącego prawa. Na wiele nieprawidłowości można znaleźć odpowiednie przepisy, ale nie ma konsekwencji w egzekwowaniu prawa i jest przyzwolenie w niektórych obszarach na nierespektowanie prawa. Dodawanie kolejnych przepisów, w moim przekonaniu, niekoniecznie może cokolwiek pomóc. Wprost przeciwnie – jeszcze bardziej skomplikuje sytuację.

Maciej Goniszewski: Skoro poruszyliśmy kwestię nieegzekwowania niektórych przepisów, podam przykład. W grudniowym

numerze piszemy o upadłości konsumenckiej, która jest tak skonstruowana, że trzeba mieć majątek, żeby z niej skorzystać, po drugie trzeba opłacić prawnika, który przeprowadzi przez całą procedurę, a ludzie decydujący się na upadłość raczej nie dysponują wolnymi środkami na prawnika.

Henryk Cioch: Sporo na ten temat pisałem. Zasadniczy błąd dotyczący upadłości konsumenckiej to brak w tym zakresie osobnej ustawy. Jest to uregulowane w prawie upadłościowym i naprawczym adresowanym tak naprawdę do przedsiębiorcy, a nie konsumenta. Stąd takie absurdy, że wymaga się od osoby fizycznej, że chcąc złożyć wniosek o upadłość, musi zabezpieczyć kwotę w wysokości do 12 tys. zł na pokrycie kosztów procesowych. Przecież jak ktoś zgłasza wniosek o upadłość, to groza przy sobie nie ma. Po drugie, musi sprzedać własne mieszkanie – i co ma ze sobą zrobić? Pójść do noclegowni, pod most?

Elżbieta Mączyńska: Minister sprawiedliwości powołał zespół, który pracuje nad zmianą prawa upadłościowego i naprawczego. Toczy się m.in. dyskusja, czy upadłość konsumencka ma być potraktowana oddzielnie. Zostałam do tego zespołu zaproszona, ponieważ od 2004 roku prowadzimy w SGH badania upadłości. I właśnie te badania wykazały ogromne niesprawności prawa upadłościowego i naprawczego oraz jego egzekwowania. Upadłości to nieodłączna cecha gospodarki rynkowej. Mają one na celu oczyszczanie rynku z jednostek niewypłacalnych, po to, aby zjawisko niewypłacalności nie nabrało cech reakcji łańcuchowej i nie wywołało efektu domina, tj. sytuacji, gdy upadłość jednego przedsiębiorstwa wywołuje upadłości kolejnych. Mimo tej przynależnej upadłościom funkcji katharsis dochodzi niekiedy do niepotrzebnych śmierci przedsiębiorstw. Z badań prowadzonych przez zespół SGH wynika na przykład, że występuje zjawisko upadłości, które określamy jako reżyserowane. W ich następstwie likwiduje się, uśmierca przedsiębiorstwa, które mogłyby efektywnie funkcjonować. W wyniku takiej upadłości ginie przedsiębiorstwo, a na jego majątku uwłaszcza się wąska grupa interesariuszy. Często osoby,



for, Shutterstock

które tracą w wyniku upadłości przedsiębiorstw pracę, przechodzą na garnuszek budżetu, czyli konsekwencje ponoszą wszyscy podatnicy. Niekiedy okazuje się, że przedsiębiorstwo upadło, żeby ktoś mógł przejąć atrakcyjną działkę wchodzącą w skład masy upadłościowej. Zdarza się też nierzadko, że przez wiele miesięcy, a nawet lat pozostały po upadłym przedsiębiorstwie majątek nie jest efektywnie wykorzystywany. Jest to efekt niedoskonałości nie tylko prawa upadłościowego, ale też systemu stanowienia i egzekwowania prawa w ogóle, a także niesprawności polityki gospodarczej. Wciąż w zbyt małym stopniu dba się o to, żeby istniała spójność pomiędzy poszczególnymi regulacjami prawnymi. Ustawa o rachunkowości sobie, prawo upadłościowe sobie, prawnicy posługują się naprzemiennie pojęciami „wpływy” i „przychody” jako synonimami, choć to nie są synonimy. Przychody bowiem z zasady i z natury procesów gospodarczych nigdy nie równają się wpływom, co wynika z faktu, że terminy zawierania transakcji, wystawiania faktur i rzeczywistych płatności nie pokrywają się. Przedsiębiorstwo może mieć duże przychody i zyski, a nie mieć wpływów pieniężnych i upaść z powodu utraty płynności, czyli utraty możliwości spłaty długów. Także „koszty” i „wydatki” to nie synonimy. Koszty nigdy nie równają się wydatkom pieniężnym z powodu właśnie niezgodności terminów, w tym przypadku terminów zużywania nabywanych surowców, materiałów oraz świadczenia usług z terminami płatności za nie. Najlepszym tego przykładem jest amortyzacja, czyli koszt zużycia środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych. Amortyzacja wliczana jest w koszty comiesięcznie, a wydatki na odtworzenie zużytych środków trwałych ponoszone są znacznie później, okresowo. Koszty i przychody to kategorie memoriałowe, a wpływy i wydatki to kategorie kasowe, odzwierciedlające rzeczywiste ruchy pieniądza i zmiany w zasobach pieniężnych jednostki. Precyzja pojęciowa i prawidłowe pojmowanie tych pojęć ma wielkie znaczenie

merytoryczne, bo tego typu błędne pojmowanie może prowadzić do głęboko błędnych decyzji. Jest to obecnie szczególnie istotne. Toczy się bowiem właśnie dyskusja o przejściu od zasady memoriałowej do kasowej. Człowiek nie mający wiedzy specjalistycznej mało co z tego rozumie. Jest to wybitnie irytujące, jeżeli w jednym państwie, w jednym zakresie tematycznym dyskusja toczy się bez uzgodnienia znaczenia pojęć, którymi posługują się interlokutory. Przykładów tego typu jest wiele. Nieprawidłowości występują w wielu dokumentach ekonomicznych i prawnych, a to może mieć i ma kosztowne, negatywne następstwa. W skrajnym przypadku może prowadzić do upadłości przedsiębiorstw, upadłości, których w warunkach przejrzystości pojęciowej można by uniknąć.

Tomasz Gruszecki: Przed wojną były studia prawnko-ekonomiczne. W PRL rozdzielono te dwie nauki. Efekty obserwujemy teraz. Prawnicy nie porozumiewają się z ekonomistami, tworząc dla nich prawo, często wbrew zasadom ekonomii. Wyjściem z tej sytuacji jest wprowadzenie na studia prawnicze – szczególnie dla przyszłych radców prawnych – zajęć z ekonomii. Bez tego nasze prawo nadal nie będzie rozróżniało wpływów od przychodów czy kosztów od wydatków.

Henryk Cioch: Jako prawnik obsługuję firmy. Przychodzi czas, że trzeba zatwierdzić w przedsiębiorstwie bilans. Spotyka się najważniejsze zgromadzenie roczne akcjonariuszy – w spółdzielniach zebranie przedstawicieli – więc wymagane byłoby, żeby radca, który prowadzi (obsługuje) zgromadzenie, gdy otrzyma rachunek wyników, sprawozdanie finansowe, audyt, wiedział, jak przeczytać ten dokument i co z niego wynika. Niestety niewielu prawników potrafi to zrobić. Podam przykład. Od wielu lat uczestniczyłem jako ekspert w pracach w parlamencie nad ustawami spółdzielczymi. W 2005 roku ustawa była już prawie uchwalona, przyjęta przez komisję nadzwyczajną. Nie doszło do trzeciego czytania, ponieważ Ministerstwo Finansów zajęło stanowisko, że nie pozwoli, żeby



fot. Shutterstock

transakcje pomiędzy spółdzielniami pracy, rolniczymi a członkami były zwolnione od opodatkowania, a przyjęcie takiego rozwiązania w praktyce oznaczałoby podwójne opodatkowanie. Podobnie ustawa padła w poprzedniej kadencji.

Alojzy Nowak: Kultura prawna zależna jest od filozofii prawnej. Polska jest krajem, który przechodzi transformację gospodarczą od 20 lat i w tym czasie prawo nie odgrywało tak ważnej roli. Z całą pewnością prawo gospodarcze nie odgrywało żadnej roli w okresie powojennym. Wszystko było administracyjnie uregulowane i w związku z tym zatraciliśmy socjologię prawa, filozofię prawa i generalnie kulturę prawa. W okresie przełomu prawo też nie odgrywało zasadniczej roli, ponieważ ten rynek miał wszystko regulować. Prawo miało tworzyć tylko bardzo ogólne ramy. To był główny nurt ekonomii liberalnej opartej na konsensusie waszyngtońskim i jego trzech filarach – liberalizacji, deregulacji i prywatyzacji. W obszarze prywatyzacyjnym prawo odgrywało bardziej znaczącą rolę, a w pozostałych dwóch filarach nie odgrywało roli. Teraz doszliśmy do tego, że ta koncepcja nie w pełni się sprawdziła i następuje powrót do prawa. Mamy do czynienia z pewnym rozdwojeniem jaźni. Z jednej strony chcielibyśmy, żeby związki ekonomii z prawem były bardziej przejrzyste i dopracowane, a do tego potrzeba wykształcenia. Z drugiej strony czujemy, że nam czegoś brakuje – właśnie owej kultury prawnej, wykształcenia, filozofii i socjologii prawa. Dlatego na wielu polskich uniwersytetach powstają prace – i doktorskie, i habilitacyjne – dotyczące ekonomizacji prawa. Jak na razie jeszcze nie uczymy na wydziałach prawa ekonomii, na szczęście lukę tę wypełniają sami studenci, którzy zaczynają studiować jednocześnie dwa kierunki – prawo i ekonomię.

Tomasz Gruszecki: Na szczęście. Wprowadzie prawników, którzy idą na ekonomię, trzeba doksztalcić, ale widać, że naprawdę chcą opanować oba kierunki.

Henryk Cioch: Zgadzam się z panami. U nas na gruncie prawnictwa dominowała zawsze w zakresie badań metoda dogmatyczna, czy dla wykładni obowiązujących przepisów także metoda porównawcza. Natomiast bardziej nowoczesna jest metoda funkcjonalna.

Elżbieta Mączyńska: Skoro już poruszamy ten temat, to zapraszam w marcu na konferencję organizowaną w SGH w ramach cyklu Ekonomiczna Analiza Prawa, podczas której skoncentrujemy się na efektywności prawa upadłościowego i naprawczego. Mogę już teraz powiedzieć, że z tą efektywnością jest fatalnie. W mojej ocenie jest to efekt luk w kształceniu zarówno prawników, jak i ekonomistów. Brak tam wspólnego wątku. Ekonomiści niedostatecznie orientują się w regułach prawnych, a prawnicy w ekonomii. Potwierdzają to jednoznacznie badania prowadzone pod moim kierunkiem w SGH. Ich wyniki są dostępne i publikowane w wydawnictwie SGH. Inna kwestia to nasilające się przejawy ignorowania zasady, że prawo ma służyć ludziom, a nie autonomizować się. Prawo powstało po to, aby silniejszy nie wykorzystywał swej przewagi wobec słabszych. Narastająca złożoność i nieprzejrzystość prawa sprawia, że to przede wszystkim słabsi padają ofiarą takiej sytuacji. Silniejszych bowiem stać na specjalistyczną i kosztowną obsługę prawną. Na to nie stać słabszych. Rzeczywistość coraz bardziej się komplikuje, prawnicy próbują za tym nadążyć i prawo staje się coraz bardziej uszczegółowione, powstaje gąszcz przepisów, mimo, że już starożytni przestrzegali, że przy największym państwie nierządnie najliczniejsze były prawa. Niekiedy np. dostają pismo urzędowe, które muszą kilka razy czytać, bo jest tak niezrozumiałe, a i tak mam wątpliwości. Jak mają sobie z tego typu pismami radzić ludzie z niższym wykształceniem?

Henryk Cioch: Kwestia języka prawnego i języka ekonomii jest niezwykle ciekawa. Stosunki majątkowe regulowane są w prawie cywilnym – w Kodeksie cywilnym, w Kodeksie spółek handlowych.

Te dwa kodeksy nie posługują się terminologią potoczną – tak jak Kodeks karny. Każdy zwrot, każde pojęcie ma dokładnie przypisane, konkretne znaczenie. Dla przeciętnego Kowalskiego jest to język całkowicie niedostępny.

Małgorzata Zaleska: Postawiliśmy więc diagnozę, że z naszym prawem nie jest najlepiej. Powinniśmy więc pójść dalej i określić, jakie są główne tego przyczyny. W pewnym stopniu znaleźliśmy je w naszej historii, ale w mojej ocenie nie poruszyliśmy innej ważnej sprawy. Bardzo często się zdarza, że pierwotny projekt przepisów jest całkiem przyzwoity. Niestety później w drodze różnych dyskusji, konsultacji, wpływów interesu zmienia swój kształt. Bardzo często, dążąc do przyjęcia jakiegoś rozwiązania, przyjmuje się kompromis, który nie zawsze jest dobrym rozwiązaniem. Ponadto jeszcze jedna kwestia jest istotna, mianowicie – tworząc prawo, patrzy się często z perspektywy krótkoterminowych interesów, zapominając równocześnie o długoterminowym wpływie na gospodarkę i społeczeństwo.

Tomasz Gruszecki: Mam przykład odnośnie tego, co pani mówi. Zaczyna się mówić o uprzywilejowaniu bankowców w stosunku do innych uczestników rynku finansowego. Po pierwsze był wyrok sądu, który po kilkunastu latach przyznał rację powódce, która podniosła następujący problem: „z jakiej racji mam płacić ubezpieczenie, które to ubezpieczenie chroni bank”. Z takiej racji, że całe prawo bankowe skonstruowano w PRL-u, gdzie bank był urzędem. Z tego wynikała szczególna ochrona tej instytucji. Szczególnym przykładem uprzywilejowania banków jest bankowy tytuł egzekucyjny. Żaden inny uczestnik obrotu nie ma takiej możliwości, że może sam stwierdzić i nadać tryb natychmiastowej wykonalności uznanej przez siebie wiarygodności.

Maciej Goniszewski: Czy bankowy tytuł egzekucyjny nie jest jednak w interesie osób deponujących w banku swoje oszczędności, które później służą jako podstawa do udzielenia kredytów?

Elżbieta Mączyńska: W mojej ocenie deponentów w wystarczający sposób chronią ogólne procedury odzyskiwania należności, które stosują inne przedsiębiorstwa i osoby fizyczne. Banki są tutaj niepotrzebnie uprzywilejowane.

Małgorzata Zaleska: Nie przyrównywałabym jednak banków do innych przedsiębiorstw. W bankach działalność depozytowo-kredytowa jest działalnością podstawową.

Tomasz Gruszecki: Ale przecież polskie banki nie są tylko depozytowo-kredytowe. Prowadzą także działalność inwestycyjną.

Małgorzata Zaleska: Działalność inwestycyjna nie jest w Polsce rozwinięta.

Tomasz Gruszecki: Niemniej jednak wystawia depozyty na ryzyko i prowadzi do hazardu moralnego, gdy zyski są dla banku, a ewentualne straty musi pokrywać państwo. Należy rozdzielić te dwa obszary działalności banku.

Małgorzata Zaleska: Bank może korzystać z bankowego tytułu egzekucyjnego, ale jednocześnie jest poddany szeregowi regulacji, którym nie podlegają inni przedsiębiorcy. Gdyby nałożyć na nich podobne obowiązki, jakim podlegają banki, okazałoby się, że tytuł

egzekucyjny wcale nie równoważy kosztów, jakie z nich wynikają.

Elżbieta Mączyńska: Proponuję jednak wrócić do naszej dyskusji o jakości prawa. Możemy wyciągnąć pierwsze wnioski i rekomendacje. Pierwsza to rozwinięcie badań z zakresu ekonomicznej analizy prawa. W SGH został już taki kierunek uruchomiony. Po drugie należy powrócić do koncepcji łączenia wykształcenia ekonomicznego i prawniczego. Po trzecie, trzeba poprawić jakość wiedzy prawniczej i odejść od kształcenia prawników w dwa lata, którzy przed licencjatem studiowali geografię, socjologię czy filozofię, a po licencjacie przygotowują się do magisterium, studiując prawo. Doprowadziliśmy do tego, że już trudno sobie wyobrazić gorszą jakość prawa. Ledwo ustawa się ukaże, a już kieruje się ją do poprawki i „doszywa”, „dorabia” przepisy, które często stoją w sprzeczności z resztą tekstu. Mamy patchworkowy, przeciekający, niejasny, nieszczelny system stanowienia prawa. Jeszcze gorsza jest sytuacja w zakresie egzekwowania prawa, co ma m.in. związek z niesprawnością systemu sadownictwa i prokuratury, czego są liczne spektakularne dowody, szczególnie obecnie, w związku m.in. ze sprawą Amber Gold. Trzeba zatem zachęcić głównych aktorów życia społeczno-gospodarczego i politycznego, ustawodawczego żeby zaczęli wspólnie działać na rzecz poprawy jakości stanowienia i egzekwowania prawa. Niezbędne jest przede wszystkim przynajmniej eliminowanie błędów i nieprzejrzystości w prawie.

Henryk Cioch: Już w tej kadencji parlamentu odbyła się w Sejmie debata na temat jakości stanowionego prawa. W jej podsumowaniu przyznano, że jakość jest fatalna. Mamy 12 tys. 700 ustaw. Kto jest w stanie to wszystko przyswoić? Nikt. Później efekt jest taki, że prezes Sądu Najwyższego składa sprawozdanie i w pierwszym punkcie informuje, że istnieje rozbieżność pomiędzy orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego. Czy my żyjemy w państwie prawa? Dwa najwyższe sądy mają rozbieżną linię orzecznictwa. Przecież w praktyce najistotniejszy jest nie proces stanowienia prawa, tylko proces jego stosowania. Nie bez kozery jeden z prezydentów powiedział, że najwyższą władzą w Polsce nie jest władza ustawodawcza, nie jest władza wykonawcza, tylko sędziowie, którzy stosują prawo i którzy mogą jednym wyrokiem puścić z torbami do trzeciego pokolenia.

Elżbieta Mączyńska: Pomyśleć, że kiedyś 10 przykazań Bożych wystarczyło. Teraz prawo zaczyna przypominać zabawę w gonienie króliczka. Coraz więcej przepisów, sprawiających, że każdego obywatela traktuje się jak złodzieja, którego trzeba otoczyć szczelnym murem zakazów i nakazów, a prawdziwi złodzieje mają coraz szerzej otwarte wrota dla swojej działalności. Potwierdza to, że rację mieli starożytni, przestrzegając przed nadmierną szczegółowością i gmatwaniną prawa. Szkoda, że nie wyciągamy z tego wniosków i nie korzystamy dostatecznie ze skarbnicy wiedzy.

Maciej Goniszewski: Obiecuję, że będziemy w „Gazecie Bankowej” opisywać wszelkie nieprawidłowości w prawie regulującym funkcjonowanie rynku finansowego, do jakich dotrzemy. Dziękuję państwu za interesującą rozmowę. ■