

Stanowisko Fundacji Rozwoju Rynku Finansowego do projektu z dnia 18 lutego 2019 roku ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie (UD 145)

Na wstępie Fundacja pragnie podkreślić, że postulat walki z nieuczciwymi zachowaniami związanymi z pożyczaniem środków pieniężnych osobom fizycznym, wykorzystującymi trudną sytuację tych osób, naruszającymi przepisy ustawowe lub ukierunkowanymi na obchodzenie funkcjonujących regulacji prawnych, jest od wielu lat popierany przez branżę instytucji pożyczkowych. Z tego względu Fundacja z zadowoleniem przyjmuje propozycje zmierzające do skutecznej penalizacji tego rodzaju praktyk i zabezpieczenia interesów osób fizycznych w relacjach zarówno z podmiotami nieprofesjonalnymi, jak też z podmiotami profesjonalnymi, prowadzącymi działalność z naruszeniem przepisów prawa.

Jednocześnie trudnym do zaakceptowania oraz pozbawionym podstaw faktycznych i prawnych jest utożsamianie przez projektodawcę zachowań o charakterze przestępczym z działalnością legalnie funkcjonujących i objętych regulacjami szczegółowymi instytucji pożyczkowych. W pierwszym zdaniu uzasadnienia projektu Ministerstwo Sprawiedliwości wskazuje: „*Działalność polegająca na udzielaniu pożyczek o charakterze lichwiarskim jest częstym zjawiskiem w realiach codziennego życia i nie traci na znaczeniu*”. Dla zobrazowania powyższego projektodawca odsyła do Tabeli 1 pokazującej statystyki dotyczące rynku pozabankowych pożyczek konsumenckich w Polsce, opracowane na podstawie danych trzech organizacji skupiających instytucje pożyczkowe – Fundacji Rozwoju Rynku Finansowego, Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce oraz Polskiego Związku Instytucji Pożyczkowych. Tym samym projektodawca już na wstępie uzasadnienia buduje tezę, zgodnie z którą wszystkie instytucje pożyczkowe działające w Polsce funkcjonują z naruszeniem przepisów prawa i udzielają pożyczek na warunkach sprzecznych z obowiązującymi regulacjami. Fundacja Rozwoju Rynku Finansowego, jako podmiot reprezentujący największe instytucje pożyczkowe, a zarazem przywołany jako źródło danych, które mają uzasadniać formułowaną przez projektodawcę tezę, stanowczo sprzeciwia się budowaniu przekazu, który nie znajduje oparcia w stanie faktycznym ani w przepisach prawa. Instytucje pożyczkowe stanowią bowiem kategorię podmiotów, których działalność regulowana jest m.in. przepisami ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (dalej UKK), zarówno w aspekcie przedmiotowym, jak również podmiotowym i które zobowiązane są do stosowania przepisów prawa w zakresie odsetek maksymalnych oraz pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego.

Jednocześnie przykłady, którymi posługuje się projektodawca w celu zobrazowania wagi problemu lichwy oraz uzasadnienia potrzeby podjęcia interwencji legislacyjnej, odnoszą się do przypadków umów, które nie podlegają przepisom UKK (umowy zawierane w obrocie nieprofesjonalnym pomiędzy osobami fizycznymi lub umowy pomiędzy podmiotem profesjonalnym a osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą) lub w przypadku których podmiot udzielający pożyczki działa z naruszeniem przepisów prawa (np. nie posiada statusu instytucji pożyczkowej w związku z brakiem spełnienia wymogów organizacyjnych, kapitałowych oraz brakiem wpisu do rejestru prowadzonego przez KNF). Tym samym to nie instytucje pożyczkowe są odpowiedzialne za zjawisko lichwy, któremu słusznie próbuje przeciwdziałać projektodawca.

Fundacja Rozwoju Rynku Finansowego przychyliła się do stanowiska Ministerstwa Sprawiedliwości, zgodnie z którym opisane praktyki są bulwersujące, niedopuszczalne i powinny być w sposób skuteczny zwalczane. Nie możemy natomiast zaaprobować budowania nieprawdziwego obrazu działalności prowadzonej przez instytucje pożyczkowe, a w szczególności utożsamiania działalności tych instytucji z przestępstwem lichwy. Pragniemy zauważyć, że średnia kwota pożyczki udzielonej przez podmioty reprezentowane przez FRRF wyniosła w 2017 roku 4527 zł, średni okres kredytowania wyniósł 15 miesięcy, zaś przeciętny miesięczny koszt obsługi takiej pożyczki przez konsumenta, uwzględniający zarówno koszt odsetek, jak też koszty pozaodsetkowe, wyniósł 157 zł. W ocenie Fundacji całkowicie przeczy to postawionej przez projektodawcę tezie o „lichwiarskich firmach pożyczkowych”. Wobec powyższego zwracamy się z apelem o budowanie przekazu, a w szczególności o proponowanie rozwiązań legislacyjnych, na podstawie faktów oraz o nie kreowanie negatywnego wizerunku instytucji pożyczkowych w oparciu o przykłady przestępstw popełnianych przez inne podmioty.

Fundacja z aprobatą przyjmuje proponowane rozwiązania dotyczące uszczelnienia przepisów odnoszących się do kosztów świadczeń pieniężnych, w tym rozszerzenie przepisów dotyczących kosztów pozaodsetkowych na stosunki prawne nieobjęte przepisami UKK. W ocenie Fundacji powinno to prowadzić m.in. do eliminowania przypadków obchodzenia przepisów UKK i przyczyniać się do wzmocnienia wiarygodności i budowania pozytywnego wizerunku sektora instytucji pożyczkowych. Pozytywnie oceniamy również, co do zasady, propozycje doprecyzowania brzmienia art. 304 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny i wprowadzenie sankcji karnych za pobieranie odsetek i kosztów pozaodsetkowych wykraczających poza dozwolone przepisami prawa. W naszej ocenie zaproponowane przepisy wzmocnią pozycję osób padających ofiarą praktyk często o charakterze przestępczym, polegających na wykorzystywaniu trudnej sytuacji tych osób i doprowadzaniu ich do niewypłacalności lub utraty majątku. Wyrażamy także poparcie dla propozycji

uszczelnienia przepisów UKK dotyczących tzw. „rolowania” pożyczek, jako istotnego działania zmierzającego do przeciwdziałania obchodzeniu przepisów UKK i tym samym obciążania konsumentów kosztami przekraczającymi ustawowe limity.

Za niepokojące i pozbawione uzasadnienia należy natomiast uznać proponowane zmiany w przepisach UKK, prowadzące do dyskryminacji instytucji pożyczkowych wobec innych uczestników rynku kredytów konsumenckich. W pierwszej kolejności wymaga podkreślenia, że kredyt konsumencki regulowany jest przepisami Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylającej dyrektywę Rady 87/102/EWG (dalej: Dyrektywa o KK), która objęta jest zakresem harmonizacji maksymalnej, co oznacza, że państwa członkowskie nie mogą, w odniesieniu do obszarów uregulowanych w dyrektywie, przyjmować regulacji odmiennych. Ponadto, dyrektywa stwarza równe warunki świadczenia usług polegających na oferowaniu kredytów konsumenckich w odniesieniu do różnych kategorii podmiotów, wobec czego nie jest dopuszczalne wprowadzanie szczególnych wymogów, np. w zakresie badania zdolności kredytowej, wyłącznie wobec instytucji pożyczkowych. Tymczasem w projekcie znalazły się propozycje ingerujące w zakres objęty regulacją dyrektywy, a dodatkowo część z tych propozycji odnosi się wyłącznie do działalności instytucji pożyczkowych, pomijając banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Dodatkowo, na stronie 38 uzasadnienia projektu wskazano, iż zakres projektu nie jest objęty prawem Unii Europejskiej i nie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej. Z powyższym stwierdzeniem nie sposób się zgodzić, mając na uwadze, iż projekt ingeruje w obszary poddane regulacji unijnej, a obowiązek notyfikacji takich przepisów wynika z art. 114 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a także przepisów Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. nr 239, poz. 2039, z późn. zm.).

Niezależnie od przepisów dyrektywy, w ocenie Fundacji projekt narusza ustanowioną w art. 31 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadę proporcjonalności. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji określa dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Ograniczenia te muszą odpowiadać zasadzie proporcjonalności. Ustawodawca powinien zatem – jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny – posługiwać się środkami służącymi realizacji zamierzonego celu, który nie mógłby zostać osiągnięty przy pomocy innych środków (Wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r. Sygn. akt P 24/05).

Zbadanie zasadności zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności wymaga zawsze wskazania konkurujących ze sobą dóbr chronionych, a zatem ustalenia, jakie prawo czy wolność konstytucyjną

ogranicza kwestionowany przepis i dla jakiej wartości ustawodawca wprowadza ograniczenie (por. wyrok TK z 29 stycznia 2002 r., sygn. K 19/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 1). Analizując przedłożony projekt można uznać, że ustawodawca „poświęca” swobodę prowadzenia działalności gospodarczej w imię ochrony konsumentów przed nadmiernym zadłużaniem. Przyjmując, że intencją ustawodawcy jest ochrona interesów konsumentów, można podważać, czy nakładanie na przedsiębiorców omawianego obowiązku jest konieczne do uzyskania planowanego rezultatu.

Projektowana ustawa przewiduje wprowadzenie licznych ograniczeń - w zakresie wysokości kosztów kredytu konsumenckiego, zaostrzenie reguły 120 dni, nadzór nad działalnością instytucji pożyczkowych itd. Dodatkowe obowiązki, czyli weryfikacja oświadczeń w bazach danych, stanowią kolejne obciążenie dla przedsiębiorców, nie sposób zaś uznać je za instrument, który jest niezbędny do osiągnięcia celu. W ocenie Fundacji propozycja ta narusza również zasadę wyrażoną w art. 22 ustawy zasadniczej, zgodnie z którą ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes społeczny. Trzeba zauważyć, że ingerencja w wolność działalności gospodarczej (czy w ogóle w stosunki cywilne jak udzielanie pożyczek/kredytów dla konsumentów) powinna mieć charakter wyjątkowy. Jest to bowiem ograniczenie wolności człowieka, które w zakresie wolności działalności gospodarczej wyraża się zakazem nadmiernej ingerencji państwa. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że *"Istotą tak rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. W tym ogólnym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki (choć, oczywiście, kryteria "nadmierności" muszą być relatywizowane, m.in. z uwagi na charakter poszczególnych praw i wolności). Jego adresatem jest państwo, które winno działać wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą. Zakaz ten staje się więc jednym z przejawów zasady zaufania obywatela do państwa, a tym samym jednym z wymagań, jakie demokratyczne państwo prawne nakłada na swoje organy"*.

Zgodnie z treścią uzasadnienia projektu, w założeniu jego przepisy mają przeciwdziałać lichwie, przy czym projekt nie zawiera definicji legalnej tego pojęcia. Potocznie, lichwę można rozumieć jako „pożyczanie pieniędzy na bardzo wysoki, niedozwolony przez prawo procent; również ten procent i odsetki od pożyczonej sumy". Przyjmując, że celem projektu jest ograniczenie w tym rozumieniu, nie sposób bezpośrednio połączyć obowiązku dokonywania przez instytucje pożyczkowe oceny zdolności kredytowej na warunkach wskazanych w projekcie, w tym weryfikowania informacji

uzyskanych od konsumenta w zewnętrznych bazach danych, z celem w postaci przeciwdziałania lichwie (zbyt wysokiemu oprocentowaniu). Kwestie te, w ocenie Fundacji, nie pozostają ze sobą w związku.

Konieczność ograniczenia wolności jednostki, o której mowa w art. 22 Konstytucji RP mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności. Zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) niezbędne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

W ocenie Fundacji trudno jest uzasadnić czy i w jakim zakresie, wprowadzenie rygorystycznych zasad oceny zdolności kredytowej przez instytucje pożyczkowe wpłynie na podaż pożyczek/kredytów, które mogłyby być uznane za lichwę. Należy bowiem oczekiwać, że pożyczkobiorcy w przypadku nieuzyskania pożyczki u instytucji pożyczkowej będą poszukiwać dodatkowych środków u innych podmiotów, działających poza obowiązującymi w tym zakresie regulacjami. Zwłaszcza w takich przypadkach, ryzyka związane z relacją nawiązaną ze wspomnianymi podmiotami udzielającymi pożyczek są istotnie większe. Tego typu podmioty mogą wykorzystywać przymusowe położenie konsumentów i warunki spłaty takich pożyczek mogą być dużo mniej korzystne dla pożyczkobiorcy. Naszym zdaniem trudno jest zatem przyjąć za pewne, że wprowadzenie tak rygorystycznych i jednocześnie nieproporcjonalnych obowiązków wobec instytucji pożyczkowych doprowadzi do ograniczenia zjawiska lichwy, a tym samym, że realizuje ważny interes publiczny.

Jednocześnie wystarczającym do osiągnięcia zamierzonego celu jest, zdaniem Fundacji, wprowadzenie rozwiązań prawnych na gruncie regulacji cywilnych lub karnych, które penalizują wyzysk związany z lichwą (np. projektowany art. 304 KK), więc zabezpieczają ten ważny interes publiczny.

W ocenie Fundacji kształt proponowanych rozwiązań oraz treść uzasadnienia projektu, w którym Ministerstwo Sprawiedliwości wprost wskazuje, że oczekiwanym skutkiem regulacji będzie eliminacja firm pożyczkowych i zagospodarowanie tej części rynku przez banki, mogą sugerować, że faktycznym celem projektodawcy jest likwidacja legalnie działającego rynku pożyczkowego. Ograniczanie konkurencji rynkowej poprzez przepisy prawa należy uznać za niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa, a tego rodzaju działanie prawodawcy musi budzić kategorię

sprzeciw. Przepisy prawa winny stwarzać przedsiębiorcom równe warunki do konkutowania, nie zaś faworyzować określone kategorie podmiotów względem innych jedynie w takim celu, aby zmieniać proporcje udziału określonych grup podmiotów w rynku.

Uwagi szczegółowe:

1. Art. 1 pkt 2) i art. 3 pkt 1

W art. 1 pkt 2) projektu zaproponowano dodanie art. 720¹ § 2, który definiuje koszty pozaodsetkowe związane z zawarciem umowy pożyczki pieniężnej. Fundacja zwraca uwagę, że definicja zaproponowana w powyższym przepisie nie jest spójna z definicją kosztów pozaodsetkowych proponowaną w art. 3 pkt 1) projektu, jak również nie jest spójna z definicją pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego określoną w art. 5 pkt 6a UKK. W efekcie w systemie prawa pojawiają się trzy definicje pozaodsetkowych kosztów, z których każda obejmuje inne kategorie kosztów. Przykładowo definicja zawarta w art. 3 pkt 1) projektu odnosi się wyłącznie do kosztów, których poniesienie jest wymagane do zawarcia umowy, nie obejmuje natomiast kosztów usług dodatkowych, których poniesienie może być fakultatywne. W tym zakresie definicja ma charakter znacznie węższy niż definicja kosztów pozaodsetkowych w UKK, która obejmuje wszystkie koszty, które konsument ponosi w związku z umową o kredyt.

Fundacja postuluje ujednoczenie definicji zawartych w Kodeksie cywilnym, KK oraz UKK w celu uniknięcia wątpliwości, jakiego rodzaju koszty, na gruncie poszczególnych ustaw, powinny być uznawane za koszty pozaodsetkowe oraz w celu zapewnienia możliwości skutecznego penalizowania naruszeń wspomnianych przepisów.

2. Art. 3 pkt 3 w związku z art. 11 ust. 1

W art. 304 KK zaproponowano dodanie § 2 i 3 określających nowy rodzaj przestępstwa, polegający na żądaniu od osoby fizycznej, w zamian za udzielone świadczenie pieniężne, odsetek i kosztów pozaodsetkowych w kwocie co najmniej dwukrotnie przekraczającej maksymalną wysokość odsetek lub kosztów pozaodsetkowych, określoną w ustawie. Jednocześnie projektodawca postuluje w art. 11 ust. 1, aby przepisy art. 304 § 2 miały zastosowanie do czynów popełnionych po dniu wejścia w życie projektowanej ustawy również wtedy, gdy żądanie zapłaty dotyczy kosztów pozaodsetkowych wynikających z umowy, która została zawarta przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, a które nie wynikają bezpośrednio z tej umowy lub z innych ważnych czynności prawnych.

W ocenie wskazane Fundacji użyte przez autorów projektu w proponowanym art. 304 § 2 sformułowanie „określoną w ustawie”, powoduje istotne wątpliwości, czy przez ustawę należy

rozumieć ustawę obowiązującą w dniu zawierania umowy o pożyczkę, czy ustawę obowiązującą w dniu żądania zapłaty kosztów pozaodsetkowych. W szczególności nie jest jasne, czy wysłanie przez instytucję pożyczkową listu z żądaniem zapłaty np. do umów zawartych przed 2011 rokiem i dotychczas nie spłaconych, podlega ograniczeniu, o którym mowa w art. 304 § 2 Kodeksu karnego i czy instytucja pożyczkowa dochodząc wierzytelności naraża się na opisane sankcje karne. Podobne wątpliwości budzi, czy zakresem regulacji objęte będzie wniesienie powództwa do sądu, w odniesieniu do roszczenia instytucji pożyczkowej powstałego przed wejściem w życie projektowanej ustawy i ewentualnych kolejnych nowelizacji. Nie jest również jasne, czy sankcjom karnym podlegać będzie przykładowo skierowanie wniosku do komornika o wszczęcie egzekucji co do wierzytelności zasądzonych prawomocnie, lecz których podstawą były zapisy umowne sporządzone na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy.

Mając powyższe na uwadze Fundacja proponuje następujące brzmienie art. 304 § 2 Kodeksu karnego, które eliminowałoby powstałe wątpliwości:

„§2. Kto, w zamian za udzielone osobie fizycznej świadczenie pieniężne wynikające z umowy pożyczki, kredytu lub innej umowy, której przedmiotem jest udzielenie takiego świadczenia z obowiązkiem jego zwrotu, niezwiązanej bezpośrednio z działalnością gospodarczą lub zawodową tej osoby, żąda od niej zapłaty kosztów pozaodsetkowych w kwocie co najmniej dwukrotnie przekraczającej maksymalną wysokość tych kosztów określoną w ustawie obowiązującej w dniu zawarcia umowy pożyczki, kredytu lub innej umowy, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”.

3. Art. 4 pkt 3

W art. 4 pkt 3 projektu przewidziano obowiązek wyłączenia przez Komisję Nadzoru Finansowego części działalności kredytowej banków istotnych, w obszarze kredytów konsumenckich, spod rekomendacji o których mowa w art. 137 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe. Propozycja powyższa budzi istotne wątpliwości zarówno z punktu widzenia stabilności systemu finansowego, ale także na gruncie zasad techniki prawodawczej. Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z art. 137 ust. 1 pkt 5 Prawa bankowego Komisja Nadzoru Finansowego może wydawać rekomendacje dotyczące dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami. Wydawanie rekomendacji jest zatem wyłącznym i autonomicznym uprawnieniem KNF. Niezrozumiałą jest tym samym zabieg legislacyjny polegający na zobligowaniu KNF, na mocy przepisów prawa powszechnie obowiązującego, do wyłączenia określonego obszaru działalności podmiotów nadzorowanych spod rekomendacji, których wydawanie jest wyłącznym uprawnieniem

Komisji i które stanowią tzw. *soft law*, a zatem regulacje niebędące aktami prawa powszechnie obowiązującego.

Niezależnie od powyższego podkreślenia wymaga, że celem rekomendacji wydawanych przez KNF w odniesieniu do banków jest zapewnienie stabilności sektora finansowego i ochrona interesów deponentów, którzy powierzają swoje środki bankom. Ustawowe wyłączenie określonej części działalności banków spod rekomendacji, bez względu na sytuację kapitałową i płynnościową danego banku, jak również bez względu na poziom ryzyka w działalności banku, stwarza poważne zagrożenie dla stabilności sektora finansowego i całej gospodarki.

Fundacja postuluje wykreślenie powyższego przepisu.

4. Art. 7 pkt 3

W ocenie Fundacji projektowany przepis stoi w sprzeczności z przepisami art. 8 Dyrektywy o KK, a ponadto narusza zasadę wyrażoną w art. 22 i 31 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 Dyrektywy o KK *państwa członkowskie zapewniają przeprowadzanie przez kredytodawcę przed zawarciem umowy o kredyt oceny zdolności kredytowej konsumenta na podstawie wystarczających informacji przekazanych mu, w stosownych przypadkach, przez konsumenta oraz, w razie konieczności, na podstawie informacji uzyskanych z odpowiedniej bazy danych. Państwa członkowskie, których ustawodawstwo wymaga od kredytodawców dokonania oceny zdolności kredytowej konsumenta na podstawie informacji z danej bazy danych, mogą zachować ten wymóg.*

Dyrektywa stanowi zatem, że kredytodawca powinien dokonać oceny zdolności kredytowej konsumenta na podstawie wystarczających informacji, nie precyzując jakie informacje należy uznać za wystarczające. Zgodnie z dyrektywą „w stosownych przypadkach”, tj. nie w każdym przypadku, informacje takie kredytodawca może pozyskać od konsumenta, a jedynie „w razie konieczności” z odpowiedniej bazy danych.

Zdanie drugie art. 8 ust. 1 Dyrektywy odnosi się do szczególnych sytuacji, gdy **wymóg** (a nie uprawnienie) do dokonywania oceny zdolności kredytowej konsumenta na podstawie informacji z danej bazy danych istniał w momencie wejścia w życie Dyrektywy. Zgodnie z tym przepisem, państwa członkowskie, w których taki wymóg obowiązywał nie miały obowiązku dokonania zmiany lokalnych przepisów prawa w tym zakresie (tj. ograniczenia wspomnianego obowiązku wyłącznie do sytuacji, gdy dokonanie oceny ryzyka kredytowego w oparciu o bazy danych jest "konieczne").

W dniu wejścia w życie Dyrektywy wspomniany powyżej wymóg nie obowiązywał w przepisach polskiego prawa, wobec czego nie jest możliwe jego wprowadzenie po wejściu w życie Dyrektywy.

Należy zwrócić uwagę na treść orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie C-449/13, w którym TSUE na pytanie prejudycjalne:

Czy art. 8 dyrektywy [2008/48] należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on temu, aby weryfikacja zdolności kredytowej konsumenta była dokonywana jedynie na podstawie informacji zadeklarowanych [przedstawionych] przez konsumenta, bez rzeczywistego sprawdzenia tych informacji za pomocą innych środków?

udzielił odpowiedzi, iż: *Dyrektywa 2008/48 nie wymienia w sposób wyczerpujący informacji, na podstawie których kredytodawca ma dokonać oceny zdolności kredytowej konsumenta, ani nie wyjaśnia, czy i w jaki sposób informacje te należy sprawdzić. **Wręcz przeciwnie, brzmienie art. 8 ust. 1 tej dyrektywy w związku z jej motywem 26 pozostawia kredytodawcy zakres swobody służący określeniu, czy informacje, którymi dysponuje, są wystarczające, czy też nie, do stwierdzenia zdolności kredytowej konsumenta i czy należy je zweryfikować za pomocą innych środków.** (...)”*

W świetle powyższego należy uznać, że wymóg każdorazowego pozyskiwania od konsumenta oświadczenia o dochodach i wydatkach i potwierdzania tych informacji w zewnętrznych bazach danych jest niezgodny z art. 8 ust. 1 Dyrektywy o KK. Ponadto Fundacja zwraca uwagę, że jeżeli projektodawca zdecyduje się na wprowadzenie wymogów dotyczących oceny zdolności kredytowej, powinny one jednakowo odnosić się do wszystkich kredytodawców działających na rynku kredytów konsumenckich, nie zaś wyłącznie do instytucji pożyczkowych, ponieważ dyrektywa ustanawia takie same warunki funkcjonowania dla różnych kategorii podmiotów. W tym miejscu Fundacja zauważa, że żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie stanowi o wymogu dokonywania przez banki i skok-i weryfikacji sytuacji finansowej klienta w zewnętrznych bazach danych. Pragniemy jednocześnie zauważyć, że bardziej restrykcyjne zasady dokonywania oceny zdolności kredytowej przez banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe zostały wprowadzone na gruncie przepisów o charakterze ostrożnościowym oraz wymogów nadzorczych (rekomendacje KNF), w celu ochrony gromadzonych przez te podmioty depozytów.

Niezrozumiałym zabiegiem jest, w ocenie FRRF, propozycja wprowadzenia ustawowego obowiązku korzystania przez instytucje pożyczkowe z usług komercyjnych podmiotów. Zarówno instytucje utworzone na podstawie przepisów art. 105 ust. 4 Prawa bankowego, jak też podmioty działające w oparciu o przepisy ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych są spółkami prawa handlowego, które działają w celu maksymalizacji zysku.

Przypominamy, że w Polsce nie istnieje rejestr kredytowy, który umożliwiłaby nieodpłatną wymianę danych pomiędzy uczestnikami rynku finansowego. Zobowiązanie jednej grupy kredytodawców do korzystania z usług innych podmiotów działających na zasadach komercyjnych, a w konsekwencji istotne podwyższanie kosztów działalności tych kredytodawców, w sytuacji gdy podobne przepisy prawa nie obowiązują w odniesieniu do innych grup kredytodawców, należy uznać za kolejny przejaw dyskryminacji i naruszania równowagi konkurencyjnej.

Niezależnie od powyższego Fundacja pragnie zwrócić uwagę na niespójność proponowanych wymogów w zakresie badania zdolności kredytowej oraz na brak możliwości zastosowania ich w praktyce. Projektodawca wymaga, aby w celu dokonania oceny zdolności kredytowej konsumenta instytucja pożyczkowa odebrała od konsumenta oświadczenie o jego dochodach i wydatkach, a następnie dokonała weryfikacji tego oświadczenia w zewnętrznych bazach danych. Należy podkreślić, że w żadnej ze wskazanych baz danych instytucja pożyczkowa może nie być w stanie potwierdzić informacji o dochodach konsumenta, ale również o jego wydatkach, ponieważ bazy, o których mowa w projekcie przetwarzają wyłącznie te dane, co do których istnieje podstawa do ich przekazania do baz. Jeśli chodzi o stronę wydatków, możliwe będzie potwierdzenie w instytucji utworzonej na podstawie art. 105 ust. 4 Prawa bankowego – jedynie informacji dotyczących wydatków związanych z zobowiązaniami finansowymi (tj. wynikającymi z zaciągniętych kredytów i pożyczek). Z kolei informacje, które instytucja pożyczkowa może pozyskać w biurach informacji gospodarczych dotyczą niespłaconych zobowiązań, których wartość przekracza 200 zł. Tymczasem projektodawca przewidział bardzo dotkliwe sankcje w przypadku udzielenia pożyczki konsumentowi, który posiadał zaległości w spłacie innego zobowiązania, z jakiegokolwiek tytułu i w jakiegokolwiek kwocie, przekraczające 6 miesięcy. Oznacza to, że już przy zaległości w spłacie np. w kwocie 2 zł materializuje się po stronie instytucji pożyczkowej sankcja w postaci ograniczenia obrotu wierzycelnością oraz w postaci braku możliwości dochodzenia wierzycelności.

Ustawodawca wymaga zatem od instytucji pożyczkowych weryfikacji oświadczeń składanych przez konsumentów, narzucając jednocześnie wykorzystanie narzędzi, które tej weryfikacji nie umożliwiają i dodatkowo obwarowując ten wymóg sankcjami, które nie znajdują uzasadnienia faktycznego ani prawnego. Skoro bowiem jednocześnie w projekcie przewidziano objęcie instytucji pożyczkowych nadzorem sprawowanym przez Komisję Nadzoru Finansowego, a zatem zrównanie pozycji nadzorczej wszystkich kredytodawców kredytu konsumenckiego, tak restrykcyjne działania wymierzone w instytucje pożyczkowe nie znajdują jakiegokolwiek uzasadnienia. Wymaga przypomnieć, że zasady oceny zdolności kredytowej dokonywanej przez banki i skoki określone zostały na poziomie rekomendacji wydawanych przez KNF, nie zaś w przepisach prawa

powszechnie obowiązującego. Zgodnie z proponowanym art. 59dk Komisja Nadzoru Finansowego uzyskalaby uprawnienia do wydawania rekomendacji również w odniesieniu do instytucji pożyczkowych. Tym bardziej niezrozumiałe i nie znajdujące uzasadnienia jest zatem działanie projektodawcy polegające na ustanawianiu w przepisach prawa powszechnie obowiązującego wymogów mających zastosowanie wyłącznie do instytucji pożyczkowych.

Fundacja zwraca również uwagę, że parametryzacja mechanizmów oceny zdolności kredytowej na poziomie przepisów ustawowych jest niezwykle trudna, a w szczególności nie jest możliwe przyjęcie rozwiązania „one fits all”, ze względu na różnorodną sytuację poszczególnych kredytobiorców. Należy podkreślić, że Komisja Nadzoru Finansowego w Rekomendacji T przyjętej w 2010 roku ustaliła sztywne limity dotyczące wskaźnika Debt-to-Income (tj. relacji kosztów obsługi długu do dochodu rozporządzalnego kredytobiorcy), które banki powinny uwzględniać w procesie kredytowania. Mając jednak na uwadze, że taka parametryzacja nie zapewnia odpowiedniej elastyczności w procesie zarządzania ryzykiem, a w każdym przypadku konieczna jest indywidualna ocena sytuacji konsumenta, Komisja dokonała w 2013 roku rewizji Rekomendacji T, w której wycofała się z ustalania limitów wskaźnika DTI, nakładając jednocześnie na banki przyjęcie określonej polityki zarządzania ryzykiem kredytowym, w tym wprowadzenie wewnętrznych limitów akceptowalnych w procesie oceny zdolności kredytowej. Powyższe działanie pokazuje, że sam organ nadzoru dostrzega wagę problemu oraz wartość dodaną z kształtowania elastycznego podejścia w procesie oceny zdolności kredytowej i ryzyka kredytowego.

Niezależnie od powyższego Fundacja wskazuje, że nie jest zrozumiała intencja projektodawcy załączania do umowy o kredyt konsumentki raportów uzyskanych w bazach danych. Pragniemy zwrócić uwagę, że raport tego rodzaju będzie całkowicie niezrozumiały i nieweryfikowalny dla konsumenta. Przeciętny raport o konsumentce, pozyskany przez instytucję pożyczkową z bazy BIK w formie papierowej, liczy około 300 stron i zawiera szereg informacji, które są nieistotne, z punktu widzenia konsumenta. Trzeba jednak mieć na uwadze, że instytucje pożyczkowe współpracują z BIK w systemie elektronicznym, zatem nie pozyskują raportów w formie papierowej. Raporty elektroniczne są natomiast jeszcze mniej czytelne i zrozumiałe, niż raporty papierowe. Fundacja załącza do niniejszego stanowiska przykładowy raport uzyskany w wersji papierowej oraz w wersji elektronicznej (Załącznik nr 1), pozostawiając do oceny przez projektodawcę zasadności wprowadzania wymogu dołączania tych dokumentów do umowy o kredyt. W opinii Fundacji doprowadzi on jedynie do zwiększenia objętości umowy kredytowej z kilku do kilkuset stron, nie stanowiąc jakiegokolwiek wartości dodanej po stronie konsumenta. Ponadto, wymóg dołączenia dodatkowych, obszernych dokumentów, doprowadzi do zwiększenia kosztów udzielenia kredytu,

które nie będą mogły zostać skompensowane wskutek proponowanego obniżenia limitu pozaodsetkowych kosztów kredytu.

Mając na uwadze wszystkie wskazane powyżej wątpliwości i zastrzeżenia Fundacja postuluje wykreślenie art. 7 pkt 3.

5. Art. 7 pkt 1 i pkt 8

Projektowane przepisy przewidują ustanowienie nadzoru nad działalnością instytucji pożyczkowych, sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego, w tym nadzoru nad działalnością transgraniczną.

Analiza proponowanych rozwiązań dotyczących nadzoru nad działalnością transgraniczną instytucji pożyczkowych wskazuje, że inspiracją dla projektodawcy były przepisy ustawy z dnia 23 marca 2017 r. *o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami*. Świadczy o tym nie tylko treść proponowanych rozwiązań, ale również fakt, że na stronie 16 projektu, najprawdopodobniej w wyniku omyłki, projektodawca posłużył się pojęciem „pośrednik kredytu hipotecznego”. Wymaga podkreślenia, że powyższa ustawa implementowała do polskiego porządku prawnego Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/WE z dnia 4 lutego 2014r. w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi i zmieniającą dyrektywy 2008/48/WE i 2013/36/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (dalej: Dyrektywa o KH). Dyrektywa o KH ustanawia wspólnotowe ramy dla prowadzenia działalności oraz wykonywania nadzoru nad działalnością kredytodawców oraz pośredników kredytu hipotecznego, w tym tzw. jednolity paszport europejski. Dyrektywa określa również kompetencje nadzorcze państwa macierzystego i państwa goszczącego w przypadku transgranicznego świadczenia usług oraz określa zasady współpracy organów nadzorczych macierzystych i goszczących. Analogiczne regulacje nie zostały przewidziane w Dyrektywie o KK, nie jest zatem możliwe przeniesienie rozwiązań wprowadzonych w innym akcie prawnym w odniesieniu do innej kategorii usług finansowych, bezpośrednio do kredytów konsumenckich. W szczególności prawodawca krajowy nie może ustanawiać przepisów dotyczących obowiązków organów macierzystych oraz zasad współpracy tych organów z Komisją Nadzoru Finansowego, ponieważ dla celów Dyrektywy UKK nie wyznaczono organów odpowiedzialnych za nadzór ani nie wskazano zakresu ich kompetencji. Warto wspomnieć, że w dniu 14 stycznia 2019 r. Komisja Europejska zainicjowała proces publicznych konsultacji dotyczących Dyrektywy o KK, w wyniku których nie jest wykluczone podjęcie przez Komisję inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do wprowadzenia zmian w

Dyrektywie, również w zakresie zasad prowadzenia działalności transgranicznej i nadzoru nad działalnością podmiotów udzielających kredytów konsumenckich.

Fundacja zwraca ponadto uwagę, że zakres nadzoru nad instytucjami pożyczkowymi, przewidziany do sprawowania przez Komisję Nadzoru Finansowego, nosi cechy nadzoru konsumenckiego, nie zaś nadzoru ostrożnościowego, typowego dla KNF. Zgodnie z projektowanym art. 59dg ust. 3 Komisja miałaby prawo nakładania sankcji w przypadku stwierdzenia, że instytucja pożyczkowa lub pośrednik kredytowy żąda od konsumenta zapłaty odsetek lub kosztów pozaodsetkowych w wysokości wyższej niż dopuszczalne. W ocenie FRRF nie jest rolą organu nadzoru nad rynkiem finansowym ingerencja w stosunki umowne pomiędzy konsumentem a podmiotem nadzorowanym. Podkreślenia wymaga, że przykładowo art. 138 ust. 7 ustawy – Prawo bankowe wprost wskazuje, że środki podejmowane w ramach nadzoru nie mogą naruszać umów zawartych przez bank. Komisja Nadzoru Finansowego sprawuje nadzór w zakresie zapewnienia zgodności działalności podmiotów nadzorowanych z przepisami prawa, niemniej czyni to poprzez zapewnienie odpowiednich procedur w zakresie zarządzania działalnością podmiotu, ocenę i weryfikację stosowania tych procedur, nie zaś poprzez badanie zgodności jednostkowych umów z przepisami prawa. W tym zakresie projektodawca wkracza w obszar kompetencji innych organów, tj. Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz sądów. Prezes UOKiK dysponuje narzędziami sankcyjnymi wobec podmiotów, które naruszają przepisy prawa i może wydawać decyzje administracyjne w przedmiocie stwierdzenia stosowania przez podmiot nieuczciwych praktyk rynkowych. Prezes UOKiK może nałożyć na podmiot dopuszczający się stosowania nieuczciwej praktyki rynkowej karę w wysokości do 10% obrotu osiągniętego w roku poprzednim. Nie znajduje zatem uzasadnienia przyznanie KNF kompetencji do nakładania kar w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów ustawy w zakresie wysokości odsetek lub pozaodsetkowych kosztów kredytu w poszczególnych umowach zawieranych przez instytucje pożyczkowe z konsumentami.

Niezależnie od powyższego poziom kar pieniężnych zaproponowanych w projekcie jest niewspółmierny do zakresu nadzoru sprawowanego przez KNF nad instytucjami pożyczkowymi i zakresu potencjalnych naruszeń. Zgodnie z przepisami ustawy – Prawo bankowe Komisja Nadzoru Finansowego może nałożyć na bank karę w wysokości do 10% przychodu wykazanego w ostatnim zbadanym sprawozdaniu finansowym. Trzeba jednak pamiętać, że zakres nadzoru sprawowanego nad bankami jest bardzo szeroki, a celem nadzoru jest zapewnienie stabilności sektora finansowego oraz ochrona depozytów powierzanych bankom. Brak realizacji przez bank zaleceń wydawanych przez KNF czy też funkcjonowanie z naruszeniem przepisów mających na celu zapewnienie ostrożnego i stabilnego działania banków, może nieść doniosłe konsekwencje dla stabilności

systemu finansowego i całej gospodarki. Z tego względu restrykcyjne sankcje, które może stosować organ nadzoru, znajdują pełne uzasadnienie. Pragnę zwrócić uwagę, że w roku 2017 wynik finansowy netto całego sektora instytucji pożyczkowych wyniósł 212 mln zł, podczas gdy wynik sektora bankowego wyniósł 13,6 mld zł. Zysk netto osiągnięty przez branżę pożyczkową stanowił zatem 1,5% zysku wygenerowanego przez banki. Wysokość kary przewidzianej do nałożenia wyłącznie za przekroczenie regulacji ustawowych w zakresie wysokości odsetek lub kosztów pozaodsetkowych wydaje się zatem niewspółmierna zarówno do istoty naruszenia, ale także do sytuacji finansowej tego sektora i rozmiaru funkcjonujących na nim podmiotów.

Nie negując potrzeby objęcia instytucji pożyczkowych nadzorem Komisji Nadzoru Finansowego, który to postulat zgłaszany był przez branżę już na etapie prac nad tzw. ustawą antylichwiarską uchwaloną w 2015 roku, zwracamy się z prośbą o opracowanie takiej koncepcji nadzoru, która będzie dopasowana do rodzaju i charakteru usług świadczonych przez instytucje pożyczkowe. Jeżeli celem przyświecającym projektodawcy jest zapewnienie, aby na rynku instytucji pożyczkowych pozostały wyłącznie podmioty, które dają gwarancję profesjonalnego prowadzenia działalności, proponujemy podwyższenie wymogów dotyczących wysokości kapitału zakładowego, którego posiadanie uprawnia do wykonywania działalności w charakterze instytucji pożyczkowej. W ocenie Fundacji aby zapewnić profesjonalne działanie instytucji pożyczkowej, w tym obsługę prawną, obsługę procesów IT, profesjonalne modele oceny zdolności kredytowej, procedury przeciwdziałania wyłudzeniom etc. spółka powinna posiadać kapitał zakładowy o wartości minimum 1 mln zł. Można ponadto rozważyć wprowadzenie wymogów dotyczących utrzymywania przez instytucje pożyczkowe określonego poziomu funduszy własnych tak, aby zapewnić kontynuację działalności i aby uniknąć budowania modeli biznesowych ukierunkowanych jedynie na zbywanie portfeli wierzytelności. Wzorem nadzoru nad innymi obszarami rynku finansowego można zobowiązać instytucje pożyczkowe do opracowywania i wdrażania polityk wewnętrznych, np. w zakresie badania zdolności kredytowej klientów, które to polityki podlegałyby kontroli przez KNF w ramach sprawowanego nadzoru. Instytucje pożyczkowe powinny także być zobowiązane do przekazywania KNF odpowiednich danych o swojej działalności, analogicznie jak ma to miejsce w przypadku innych podmiotów nadzorowanych, przy czym zakres sprawozdawczości powinien być dostosowany do charakteru prowadzonej działalności i celów sprawowanego nadzoru.

6. Art. 7 pkt 5

Projekt przewiduje obniżenie maksymalnych kosztów pozaodsetkowych do 45% całkowitej kwoty kredytu w skali roku oraz 75% w całym okresie kredytowania. Jednocześnie w uzasadnieniu projektu

nie wskazano jakiegokolwiek uzasadnienia ekonomicznego dla tej propozycji. Co więcej, w Ocenie Skutków Regulacji projektodawca przyznaje, że po wejściu w życie tzw. ustawy antylichwiarskiej z 2015 roku rentowność pożyczek w sektorze pozabankowym obniżyła się z 15% do 3%. Rodzi się zatem pytanie, czy rzeczywistą intencją projektodawcy nie jest likwidacja rynku pożyczek pozabankowych poprzez doprowadzenie do ujemnej rentowności tej działalności.

Z analizy przygotowanej przez PwC Advisory sp. z o.o., która stanowi Załącznik nr 2 do niniejszego stanowiska, wynika, że wskutek wejścia w życie proponowanych przepisów obniżających limity kosztów pozaodsetkowych pożyczki o wartości do 2000 zł udzielane w segmencie offline będą najprawdopodobniej nierentowne niezależnie od terminu ich zapadalności. Wyraźnie zagrożone będą również krótko- i długookresowe pożyczki o wartości do 3000 zł. Pożyczki udzielane na czas przekraczający osiem miesięcy będą charakteryzowały się znacznie niższą rentownością - jedynie produkty z terminem zapadalności przekraczającym 12 miesięcy znajdują się na granicy rentowności. Rentowne pozostaną zatem wyłącznie pożyczki na kwoty przekraczające 3000 zł i udzielane na okres od 2 do 8 miesięcy. Trzeba jednak pamiętać, że im wyższą kwotę pożyczka konsument i im krótszy jest okres kredytowania, tym obciążenie spłatą rat kapitałowych jest największe. Paradoksalnie zatem obniżenie limitów kosztów pozaodsetkowych, zamiast poprawić sytuację konsumentów, doprowadzi do jej pogorszenia przesuwając ofertę instytucji pożyczkowych w kierunku pożyczek o wyższych kwotach i krótszych okresach zapadalności.

W przypadku segmentu online zagrożone będą pożyczki na najniższe kwoty do 1500 zł – po nowelizacji ich rentowność najprawdopodobniej będzie negatywna lub bliska zera. Rentowność wyraźnie spada w przypadku produktów o horyzoncie przekraczającym 8 miesięcy, w tym przypadku nawet rentowność pożyczek na kwoty do 2000 zł stoi pod znakiem zapytania.

Rysunek 1 Szacunkowa rentowność pożyczek w segmencie offline po proponowanym obniżeniu limitów

Miesiąc	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
250 zł	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
500 zł	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1000 zł	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1500 zł	-	-	-	-	-	+/-	+/-	+/-	-	-	-	-
2000 zł	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	-	-	-	-
3000 zł	+/-	+/-	+/-	+/-	+	+	+	+	-	-	-	+/-
4000 zł	+/-	+/-	+	+	+	+	+	+	-	-	-	+/-
5000 zł	+/-	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	+/-
6000 zł	+/-	+	+	+	+	+	+	+	+/-	-	-	+/-

Źródło: Analiza PwC

Rysunek 2 Szacunkowa rentowność pożyczek w segmencie offline po proponowanym obniżeniu limitów

Miesiąc	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
250 zł	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
500 zł	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1000 zł	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	-	-	-	-
1500 zł	+/-	+/-	+/-	+	+	+	+	+	+/-	+/-	-	-
2000 zł	+/-	+	+	+	+	+	+	+	+/-	+/-	+/-	+/-
3000 zł	+	+	+	+	+	+	+	+	+/-	+/-	+/-	+
4000 zł	+	+	+	+	+	+	+	+	+/-	+/-	+/-	+
5000 zł	+	+	+	+	+	+	+	+	+/-	+/-	+/-	+
6000 zł	+	+	+	+	+	+	+	+	+/-	+/-	+/-	+

Źródło: Analiza PwC

W ocenie skutków regulacji projektodawca przyznaje, że proponowane obniżenie pozaodsetkowych kosztów kredytu doprowadzi do spadku rentowności produktów pożyczkowych oraz spadku udziału produktów rentownych w portfelach produktowych. Trudno jednak zgodzić się ze stwierdzeniem, że dotychczasowa innowacyjność firm pożyczkowych pozwoli zamortyzować wzrost kosztów i spadek przychodów. Zarówno opracowanie, jak i wdrożenie nowych innowacyjnych produktów to procesy czasochłonne i kosztowne. Z tego względu nie można oczekiwać, że spadek rentowności podstawowej działalności instytucji pożyczkowych będzie wpływał stymulująco na innowacyjność i zakres działalności prowadzonej przez pożyczkodawców. Należy raczej spodziewać się ograniczenia prac nad nowymi rozwiązaniami technologicznymi.

W związku z zaprezentowaną analizą, w sposób jednoznaczny wskazującą, że zdecydowana większość pożyczek dotychczas oferowanych przez instytucje pożyczkowe stanie się nierentowna, Fundacja Rozwoju Rynku Finansowego postuluje wykreślenie proponowanego przepisu.

7. Art. 12

Brzmienie projektowanego przepisu sugeruje, że przepisy dotyczące np. obniżonego limitu kosztów pozaodsetkowych, jak też sankcje karne związane z żądaniem nadmiernych kosztów od konsumenta będą miały zastosowanie także w stosunku do umów już zawartych. W ocenie Fundacji taka konstrukcja przepisu powoduje wątpliwość, czy instytucje pożyczkowe powinny dokonać obniżenia limitów kosztów pozaodsetkowych w odniesieniu do aktualnie zawartych i obsługiwanych umów. Przepis w projektowanym brzmieniu narusza zasadę niedziałania prawa wstecz, ale także zasadę pewności prawa.

Fundacja postuluje, aby precyzyjnie wskazać w przepisach intertemporalnych, iż zmiany wprowadzone również w art. 7 ustawy będą miały zastosowanie do umów zawartych po dniu wejścia w życie ustawy.

8. Art. 14

Projekt zakłada 14-dniowe *vacatio legis*. W uzasadnieniu autorzy projektu wskazują, iż „*zmiany nie wymagają nadmiernych działań dostosowawczych po stronie podmiotów objętych projektowanymi zmianami*”. Z powyższym stwierdzeniem nie sposób się zgodzić. Projekt ingeruje bowiem bardzo głęboko w działalność instytucji pożyczkowych, narzucając specyficzne procedury oceny zdolności kredytowej, w tym również obowiązek konsultowania zewnętrznych baz danych. Już sam ten fakt czyni niemożliwym sprostanie 14-dniowemu okresowi wejścia w życie przepisów. Wypracowanie rozwiązań technologicznych umożliwiających korzystanie z baz danych drogą elektroniczną wymaga wielomiesięcznych prac. Należy podkreślić, że mamy w tej sytuacji do czynienia z przetwarzaniem danych osobowych, podlegających szczególnej ochronie, a zatem system komunikacji elektronicznej instytucji pożyczkowej z bazą danych musi zapewniać bezpieczeństwo wymiany informacji. Nie jest możliwe osiągnięcie tego celu w terminie 14 dni. Zmiana procedur w zakresie oceny zdolności kredytowej wymaga również dostosowania algorytmów i modeli stosowanych przez instytucje pożyczkowe, co wiąże się ze zmianą w systemach informatycznych i także wymaga odpowiedniego czasu.

Proponowane zmiany dotyczące obniżenia limitów kosztów pozaodsetkowych, dołączania do umowy nowych dokumentów, czy obowiązku wskazywania w umowie numeru rachunku bankowego, wymagają dokonania zmian wzorców umownych, co również nie jest możliwe do przeprowadzenia w terminie 14 dni.

Mając na uwadze rozległość, skalę i wagę proponowanych zmian, głęboko ingerujących w działalność sektora instytucji pożyczkowych Fundacja postuluje wprowadzenie minimum 6-miesięcznego *vacatio legis*.

Uwagi do uzasadnienia projektu

W pkt 7 (str. 27) projektu uzasadnienia posłużono się zdaniem: „*Kolejnym aktem normatywnym, w którym wprowadza się zmiany w celu ograniczenia działań lichwiarskich firm pożyczkowych jest ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim.*” Fundacja Rozwoju Rynku Finansowego zwraca uwagę, że na podstawie przepisów art. 59a-59d UKK działalność w charakterze instytucji pożyczkowej jest działalnością regulowaną i podlega wpisowi do odpowiedniego rejestru. Instytucje pożyczkowe są ponadto zobowiązane do przestrzegania przepisów dotyczących maksymalnych

odsetek oraz maksymalnych kosztów pozaodsetkowych. Z punktu widzenia przepisów prawa instytucje pożyczkowe są zatem podmiotami działającymi legalnie, z poszanowaniem obowiązujących aktów prawnych. Nawet jeżeli projektodawca dysponuje przykładami niezgodnych z prawem działań instytucji pożyczkowych, nie powinien na tej podstawie budować tezy o tym, iż wszystkie instytucje pożyczkowe popełniają przestępstwo lichwy. Również w innych sektorach rynku finansowego zdarzają się działania niezgodne z prawem, czego przykładem może być zaangażowanie niektórych instytucji nadzorowanych w misselling obligacji korporacyjnych, trudno jednak na tej podstawie wyprowadzać wniosek, że cały sektor finansowy dopuszcza się przestępstwa.

Fundacja apeluje o wykreślenie z uzasadnienia sformułowań sugerujących, iż sektor instytucji pożyczkowych odpowiedzialny jest za przestępstwa lichwy.

Na stronie 28 uzasadnienia wskazano: *„Koniecznym jest wyeliminowanie sytuacji, w których nie płacąc odsetek (lub płacąc je w znikomej wysokości) konsument zmuszony zostaje do wykupienia dodatkowych bardzo drogich usług (np. obowiązkowego ubezpieczenia), które mogą być równe kwocie udzielonego kredytu czy pożyczki.”*

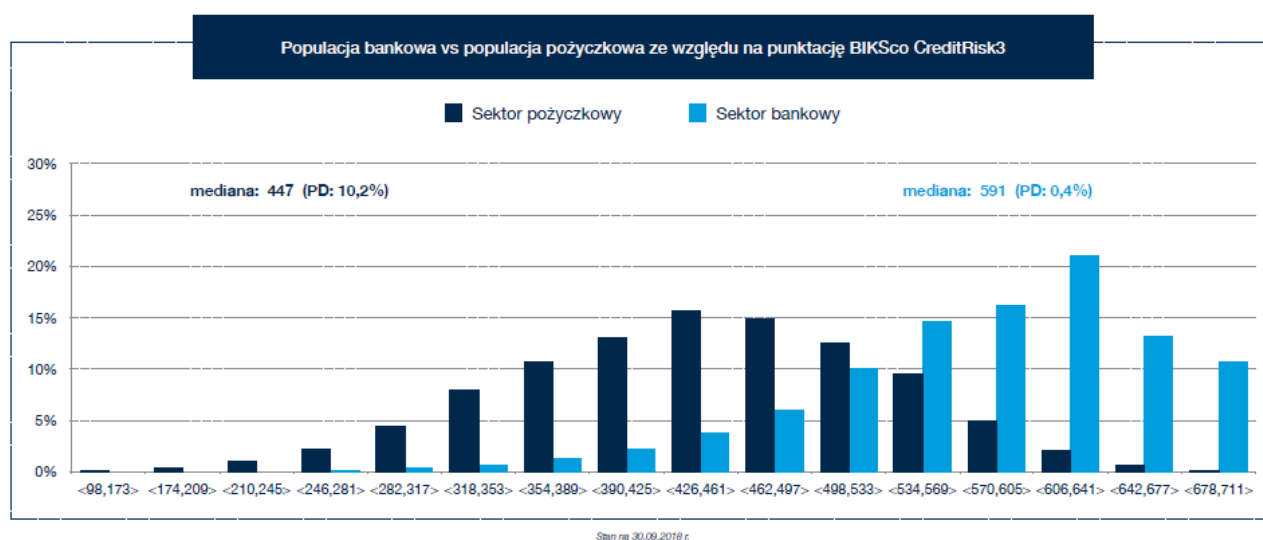
W pierwszej kolejności należy podkreślić, że definicja pozaodsetkowych kosztów kredytu w UKK jest szeroka i obejmuje wszystkie koszty, które konsument ponosi w związku z umową o kredyt, w tym również koszty usług dodatkowych. Koszty tych usług muszą zatem, już na gruncie obowiązujących przepisów, mieścić się w limicie pozaodsetkowych kosztów kredytu. Przypadki działań z naruszeniem obowiązujących przepisów powinny być, w ocenie Fundacji, skutecznie penalizowane, niemniej trzeba podkreślić, że sposobem na wyeliminowanie tego rodzaju zachowań nie jest dalsze obniżanie limitu kosztów pozaodsetkowych. Należy się spodziewać, że podmioty, które już na gruncie obowiązujących przepisów świadomie ich nie przestrzegają, będą naruszać również nowe limity. Natomiast podmioty, które działają z poszanowaniem przepisów prawa, wskutek ograniczenia możliwości prowadzenia biznesu w sposób zapewniający jego rentowność, istotnie zmniejszą podaż pożyczek, wskutek czego konsumenci potrzebujący finansowania zmuszeni będą do przejścia do szarej strefy i ponoszenia bardzo wysokich kosztów obsługi pożyczek w sposób nieregulowany.

Dalej na str. 28 uzasadnienia projektodawca stwierdza: *„Ponadto, mając na uwadze szczególnie trudne położenie kredytobiorców biorących kolejne kredyty (...) projektodawca wprowadza ograniczenie obrotu wierzytelnościami wynikającymi z umowy o kredyt konsumencki do czasu wygaśnięcia wcześniej zaciągniętych zobowiązań.”*

Fundacja pragnie zauważyć, że projektodawca w żaden sposób nie wykazał, w szczególności nie poparł jakimikolwiek danymi liczbowymi, tezy o tym, iż osoby korzystające z usług firm pożyczkowych znajdują się w trudnym położeniu. Autorzy projektu posługują się pewnymi stereotypami, które nie mają wiele wspólnego z rzeczywistą sytuacją.

Tymczasem z danych Biura Informacji Kredytowej wynika, że duża grupa osób korzystających z usług instytucji pożyczkowych posiada scoring na tyle wysoki, iż mogliby uzyskać finansowanie w banku (patrz. Rysunek 3). Osoby te jednak, w pełni świadomie, dokonują wyboru pomiędzy bankiem a instytucją pożyczkową, na rzecz tej drugiej. Jest również grupa klientów, którzy mieliby trudności w uzyskaniu finansowania w sektorze bankowym, jednak ich ocena scoringowa jest na tyle wysoka, że nie sposób na jej podstawie formułować wniosek, iż osoby te znajdują się w „szczególnie trudnej sytuacji”. Rysunek 3 wskazuje także wyraźnie, że w zdecydowanej mniejszości pozostają klienci instytucji pożyczkowych z najniższą oceną scoringową.

Rysunek 3 Ocena scoringowa klientów banków oraz instytucji pożyczkowych



Źródło: Biuro Informacji Kredytowej

Z danych BIK wynika ponadto, że średnia kwota pożyczki udzielonej w pierwszych 3 kwartałach 2018 roku wyniosła 2,6 tys. zł, podczas gdy średnia kwota kredytu konsumpcyjnego w sektorze bankowym 18,3 tys. zł, a zatem była ponad 7-krotnie wyższa. Również odnosząc się do danych BIK dotyczących średniego zadłużenia można zauważyć, że w tym samym okresie średnie zadłużenie z tytułu pożyczek wynosiło 8,5 tys. zł, natomiast średnie zadłużenie z tytułu kredytów konsumpcyjnych wyniosło 25,2 tys. zł. Z kolei z danych Crif sp. z o.o., który prowadzi największą platformę wymiany informacji o zobowiązaniach w branży pożyczkowej wynika, że w

analogicznym okresie średnia kwota pożyczki wyniosła 3 tys. zł, natomiast średnie zadłużenie na klienta, mierzone wartością kwoty pozostałej do spłaty, wyniosło niecałe 2,5 tys.

Wobec powyższego, w ocenie Fundacji całkowicie nieuzasadnione jest budowanie obrazu rynku instytucji pożyczkowych jako tego, który odpowiada za powstawanie zjawiska nadmiernego zadłużenia, w szczególności finansowania wyłącznie osób znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej i tym samym wykluczonych z rynku bankowego. W świetle powyższego propozycja ograniczenia obrotu wierzytelnościami przez instytucje pożyczkowe nie znajduje uzasadnienia nie tylko na gruncie obowiązujących przepisów prawa regulujących swobodę działalności gospodarczej, ale także w stanie faktycznym.

Na stronie 32 uzasadnienia projektodawca wskazuje: *„Zważywszy na restrykcyjną „Rekomendację T” dotyczącą dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych, z której wynika rozbudowana procedura uzyskania kredytu, projekt przewiduje ułatwienie wspomnianej procedury uzyskania kredytu.”*

Fundacja pragnie zauważyć, że Rekomendacja T nie reguluje procedury uzyskania kredytu przez konsumenta, lecz obowiązki po stronie banków takiego kształtowania polityki kredytowej, która zapewni ostrożne i stabilne zarządzanie bankiem. To nie proces uzyskania kredytu przez klienta jest zatem celem regulacji przewidzianych w Rekomendacji, lecz zapewnienie stabilności sektora bankowego poprzez odpowiednie zarządzanie ryzykiem, które umożliwi ochronę gromadzonych przez banki depozytów. Niezależnie jednak od powyższego należy wskazać, że w Rekomendacji 7 przewidziano uproszczone procedury udzielania kredytów klientom, z którymi bank pozostaje już w relacji, a także klientom nowym, w przypadku gdy kwota udzielanego kredytu nie przekracza przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw. Z danych GUS wynika, że przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw wynosiło we wrześniu 2018 roku 4771,86 zł, podczas gdy, jak wskazano powyżej przeciętna kwota pożyczki udzielonej przez instytucje pożyczkowe oscylowała wokół kwoty 3 tys. zł. Zatem już w oparciu o aktualny stan prawny banki mogą skutecznie konkurować z instytucjami pożyczkowymi, ponieważ Rekomendacja T przewiduje uproszczone mechanizmy oceny zdolności kredytowej przy kredytach na niskie kwoty.

Uwagi do Oceny Skutków Regulacji

1. W pkt 1 OSR projektodawca próbuje powiązać fakt udzielania pożyczek „o charakterze lichwiarskim” z problemami w spłacie przez konsumentów zadłużenia z tytułu kredytów i pożyczek. Autorzy projektu posłużyli się wynikami europejskiego badania warunków życia ludności, z którego wynika, że w 2017 roku ponad 400 tys. konsumentów zadeklarowało problemy

ze spłatą zobowiązań. Dalej projektodawca wskazuje na wątpliwe praktyki oferowania pożyczek lichwiarskich osobom starszym lub niedoświadczonym. W tym samym punkcie autorzy projektu przyznają, że seniorzy mają kredyty głównie w bankach (86% badanych osób), a jedynie 5% seniorów korzysta z oferty instytucji pożyczkowych. Fundacja pragnie zauważyć, że przedstawione dane nie korelują z forsowaną przez Ministerstwo Sprawiedliwości tezą, że to sektor instytucji pożyczkowych jest odpowiedzialny za nadmierne zadłużanie konsumentów oraz za ich niewypłacalność. Podkreślenia wymaga, że według danych Komisji Nadzoru Finansowego blisko 20% kredytobiorców kredytów konsumpcyjnych w bankach odnotowuje opóźnienia w spłacie zobowiązań. Podobny odsetek opóźnień w spłacie notuje się w przypadku klientów spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

Z danych zebranych przez PZIP i FRRF wynika, iż liczbę klientów sektora pożyczkowego można szacować na około 2,5 mln, przy czym liczba ta nie jest tożsama z liczbą klientów, którzy na koniec 2017 roku posiadali aktywne pożyczki w instytucjach pożyczkowych, ale również klientów którzy zaciągnęli i spłacili zobowiązania wobec tego sektora.¹ Liczba udzielanych pożyczek pozostaje na stabilnym poziomie. Średnia liczba pożyczek przypadających na jednego klienta w 2017 r. wyniosła 1,44. Relatywnie niewielkie zmiany zarówno liczby udzielanych pożyczek jak i liczby klientów zdają się sugerować wysoki poziom nasycenia rynku - co istotne ma to miejsce w okresie wysokiego popytu na kredyt konsumpcyjny.

	2015	2016	2017
liczba udzielonych pożyczek (mln szt.)	3,71	3,71	3,87
liczba klientów (mln osób)	2,58	2,58	2,69

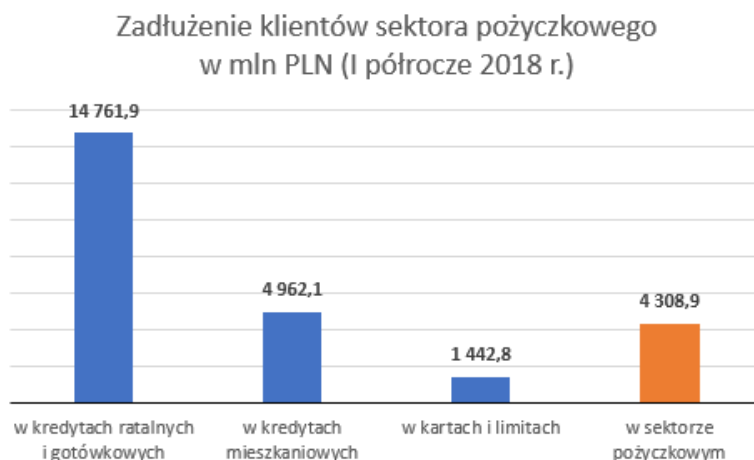
Źródło: Dane PZIP, FRRF,

Jak wskazano powyżej zysk netto sektora instytucji pożyczkowych wyniósł w 2017 roku 212 mln zł, przy 3,87 mln sztuk udzielonych pożyczek. **Oznacza to, że roczny zysk instytucji pożyczkowych w przeliczeniu na 1 klienta wyniósł 79 zł, zaś w przeliczeniu na 1 pożyczkę 55 zł.**

Równocześnie warto podkreślić, iż klienci firm pożyczkowych tylko 17% całego swojego zadłużenia mają wobec tych firm, pozostałą kwotę zobowiązań winni są bankom (*Kredyt trendy Raport półroczny 2018, BIK, str. 8*). Również te dane świadczą zatem, że brak jest podstaw do poparcia tezy, iż jest to grupa kredytobiorców wykluczonych z sektora bankowego, skazanych na

¹ W sektorze pożyczkowym dominują pożyczki na krótkie i średnie okresy.

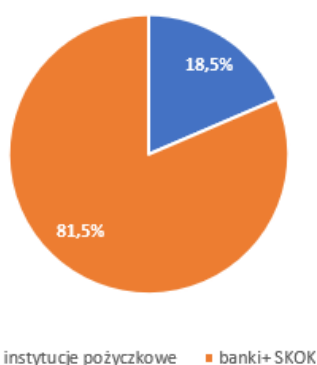
ofertę firm pożyczkowych z racji niższej wiarygodności kredytowej i nadmiernie w tym sektorze zadłużonych.



Źródło: Dane BIK

Co istotne, według danych zawartych w „Sprawozdaniu z działalności Rzecznika Finansowego za 2017 r. oraz uwag o stanie przestrzegania prawa i interesów klientów podmiotów rynku finansowego” z marca 2018 r. w okresie sprawozdawczym 2829 wniosków o podjęcie interwencji skierowanych, do Rzecznika Finansowego dotyczyło kredytów. Spośród wniosków w zakresie kredytów najczęściej dotyczyło kredytów konsumenckich – 1506 z czego w ujęciu podmiotowym tylko 279 wniosków odnosiło się do instytucji pożyczkowych. **Stanowiło to zaledwie 18,5% wszystkich wniosków odnoszących się do kredytów konsumenckich.** Na banki i SKOKI przypadało łącznie 1227 wniosków, co stanowiło 81,5% całości.

Wnioski dotyczące kredytu konsumenckiego



Źródło: Sprawozdanie Rzecznika Finansowego za 2017 r.

Tym samym należy zauważyć, że to nie instytucje pożyczkowe są w większości adresatem skarg kierowanych przez konsumentów, a dotyczących kredytów konsumenckich.

W ocenie Fundacji fakt występowania na rynku pożyczek o charakterze lichwiarskim, którego Fundacja nie neguje, nie powinien być utożsamiany z działalnością instytucji pożyczkowych, a tym bardziej autorzy projektu nie powinni budować tezy, iż problemy konsumentów ze spłatą zaciągniętych zobowiązań są efektem zadłużania się w instytucjach pożyczkowych. Pożyczki o charakterze lichwiarskim, udzielane w obrocie nieprofesjonalnym, ale również te udzielane z naruszeniem przepisów ustawy o kredycie konsumenckim, stanowią bowiem marginalny odsetek działalności pożyczkowo-kredytowej wykonywanej przez podmioty regulowane, takie jak banki, skoki i instytucje pożyczkowe. Należy bezwzględnie dążyć do eliminowania zjawisk patologicznych, trudno jednak zaakceptować działania ustawodawcy, który nie posiadając pełnych informacji o rynku i zasadach jego funkcjonowania, próbuje wykreować zjawisko, z którym chce walczyć, a z którym w istocie nie mamy do czynienia.

Dane zaprezentowane przez projektodawcę, dotyczące liczby postępowań karnych oraz stwierdzonych przestępstw za czyn określony w art. 304 k.k. wskazują na problem niskiej skuteczności dotychczas podejmowanych działań mających na celu zwalczanie przestępstwa lichwy. Wynika to częściowo z niewłaściwego brzmienia aktualnie obowiązujących przepisów, a częściowo z niskiej efektywności w zakresie ich egzekucji. W ocenie Fundacji należy położyć nacisk na skuteczne egzekwowanie przestrzegania przepisów i penalizowanie przypadków działań naruszających prawo, nie zaś przesuwać środek ciężkości w kierunku walki z instytucjami prowadzącymi działalność z poszanowaniem przepisów prawa.

2. W punkcie 3 OSR autorzy projektu wskazali rozwiązania wdrożone przez inne kraje członkowskie OECD/UE w zakresie walki z lichwą. W ocenie Fundacji porównywanie sytuacji w krajach Europy Zachodniej, jako uzasadnienie do wprowadzanych w Polsce regulacji, nie do końca wydaje się trafne. Abstrahując od często odmiennych systemów prawnych, uwarunkowania ekonomiczno-społeczne są w wielu przypadkach diametralnie odmienne. Poziom zamożności społeczeństw zachodnioeuropejskich jest wciąż znacznie wyższy, a równocześnie skala transferów socjalnych skierowanych do biedniejszych grup tamtejszych społeczeństw jest nieporównywalnie większa. Obok wyższego poziomu zamożności społeczeństwa, koszt pieniądza jest zdecydowanie niższy w krajach strefy euro. Ponadto należy mieć na uwadze, że np. w Niemczech nie wprowadzono limitów dotyczących wysokości maksymalnego oprocentowania kredytów i pożyczek, a decyzję o tym, czy pożyczka ma charakter lichwiarski podejmuje sąd na podstawie analizy przeciętnego oprocentowania podobnych kredytów i pożyczek na rynku. Oznacza to, że w zależności od fazy cyklu koniunkturalnego i związanych z nim ryzyka kredytowego i kosztu pozyskania pieniądza, dopuszczalny poziom kosztów kredytów i pożyczek może być różny. Podobnie sytuacja

przedstawia się we Francji. Tymczasem w Polsce odsetki maksymalne uzależnione są od stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego, która jest elementem polityki pieniężnej banku centralnego i nie uwzględnia poziomu ryzyka kredytowego w działalności kredytodawców. Tym samym proste porównywanie rozwiązań przyjętych w innych krajach nie jest, w ocenie Fundacji, miarodajne.

Jako przykład skutecznych rozwiązań, mających na celu walkę z lichwą, Ministerstwo Sprawiedliwości wskazuje Słowację, gdzie wprowadzono restrykcyjne wymogi w zakresie udzielania kredytów konsumenckich przez podmioty pozabankowe. W ocenie Fundacji warto pochylić się nad tym przypadkiem i przeanalizować skutki wprowadzonej regulacji. Odpowiedzią firm pożyczkowych na wprowadzenie limitów kosztów kredytów była próba ograniczania ponoszonego ryzyka i wyłączenie ze swojej oferty klientów charakteryzujących się najmniejszym prawdopodobieństwem spłaty pożyczki. Z oferty firm pożyczkowych zniknęły najbardziej pożądane produkty - pożyczki na niskie kwoty, z krótkim okresem spłaty. Efektem zmian regulacyjnych na Słowacji było wycofanie się z rynku około 85% instytucji pożyczkowych, w tym największych tj. Provident Financial s.r.o. i Photovost s.r.o.

Wprowadzone zmiany spowodowały, że na legalnym rynku kwota udzielonych kredytów spadła o 300 mln euro rocznie, co odpowiada ok. 250 tysiącom umów. Zmiany doprowadziły do znaczącego skurczenia się rynku pożyczek, a z uwagi na potrzeby gotówkowe konsumentów, spowodowały także widoczny wzrost szarej strefy i tym samym rozwój patologii rynku pożyczkowego (słowackie media opisują sytuacje, w których pożyczkodawcy na czarnym rynku wykorzystując kłopoty finansowe ich klientów udzielają pożyczek na bardzo wysoki procent). Badanie przeprowadzone w maju 2018 r. wśród klientów firm pożyczkowych na Słowacji wykazało, że ponad jedna trzecia klientów na rynku finansowym została negatywnie dotknięta regulacją z 2015 r., mają trudności z uzyskaniem pożyczki lub nie mają szansy na jej uzyskanie. Aż 40% klientów zna nielegalnych pożyczkodawców w swojej społeczności.

Z raportu Narodowego Banku Słowacji wynika, że po wprowadzeniu regulacji z 2015 roku, wskaźnik niespłaconych bankowych kredytów konsumpcyjnych stale wzrastał w 2016 roku. Co ważne, wskaźniki jakości kredytowej pokazują pogarszające się portfele w czasie dobrej koniunktury gospodarczej - historycznie najniższego bezrobocia i stóp procentowych.²

² https://www.nbs.sk/_img/Documents/ZAKLNBS/PUBLIK/SFS/FSR_052017.pdf

Czechy, które w ostatnim czasie również rozważały wprowadzenie limitów, zrezygnowały z tego pomysłu obserwując ich negatywne konsekwencje dla konsumentów na Słowacji.

W sierpniu 2018 r. Ministerstwo Finansów Republiki Czeskiej zorganizowało spotkanie ekspertów, regulatorów i niezależnych przedstawicieli organizacji pozarządowych, przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie regulacji cen kredytów konsumenckich.

"To trudna kwestia legislacyjna z niejasnymi konsekwencjami społecznymi, które należy traktować poważnie. Dlatego najpierw szukaliśmy innych krajów z większym doświadczeniem, a teraz chcemy poznać praktyczne doświadczenia z tej dziedziny. Dzisiejsze spotkanie z osobami z organizacji pozarządowych, które pracują z osobami zadłużonymi, wykazało, że środowisko eksperckie podchodzi sceptycznie do kwestii rozwiązania przez regulację cen kredytów konsumenckich problemu lichwy." powiedziała po spotkaniu minister finansów Alena Schillerová. Z kolei reprezentantka czeskiego Ministerstwa Sprawiedliwości wskazała: *„Dla niektórych konsumentów wprowadzenie limitu odsetek oznaczałoby ograniczenie dostępu do dodatkowych funduszy, co w konsekwencji – wbrew intencjom – doprowadziłoby do rozpowszechnienia działalności lichwiarskiej.”*³

Regulacje prawne w wybranych państwach charakteryzują się różnymi poziomami restrykcyjności przepisów dla sektora instytucji pożyczkowych. Każdy rynek cechuje inna charakterystyka lokalna, nie istnieje jeden uniwersalny model regulacyjny. Przy ocenie regulacji prawnych w różnych krajach powinno się zatem brać pod uwagę różnice w poziomie rozwoju gospodarczego, kosztu pieniądza, wykluczenia społecznego, wykluczenia finansowego, czy też uwarunkowań w polityce pieniężnej.

3. W pkt 4 OSR wskazano podmioty, na które oddziałuje projekt. W przypadku instytucji pożyczkowych i pośredników kredytowych projektodawca wskazał „penalizację działalności lichwiarskiej sensu stricto”, czego nie uczynił w odniesieniu do banków ani spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Tymczasem sankcje przewidziane w art. 304 kk odnoszą się do wszystkich kredytodawców wskazanych w tabeli i nie są ograniczone wyłącznie do instytucji pożyczkowych. Tym samym autorzy projektu po raz kolejny, w sposób pozbawiony jakiegokolwiek uzasadnienia, przypisują sektorowi instytucji pożyczkowych działania o charakterze lichwiarskim pomimo, iż przedsiębiorstwa te działają na podstawie i w granicach obowiązującego prawa.

³ <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2018/mf-usporadalo-expertni-jednani-na-tema-c-32745>

Mając powyższe na uwadze Fundacja zwraca się z prośbą o dokonanie stosownych korekt w tabeli w celu zrównania oddziaływania sankcji karnych na wszystkie kategorie podmiotów.

4. W pkt 6 OSR brak jest szacunków przyszłych skutków ekonomicznych dla gospodarki oraz krajowego systemu finansów publicznych. Z analiz Fundacji Rozwoju Rynku Finansowego wynika, że w przypadku zakładanego przez projektodawców uchwalenia projektu do lipca br. i z uwzględnieniem 14-dniowego *vacatio legis*, w 2019 r. negatywny wpływ na PKB wyniósłby 3,1 mld PLN, co przy szacowanym nominalnym PKB na poziomie ok. 2 bln PLN stanowiłoby ok. 0,3% całości. W kolejnych latach kwota ubytku w PKB stopniowo powinna się zwiększać wraz ze wzrostem nominalnego PKB, tak aby w roku 2028 osiągnąć poziom 3,5 mld PLN. Łącznie w okresie 2019-2028 strata na nominalnym PKB wyniosłaby więc 32,9 mld PLN. Ubytek dochodów krajowego sektora finansów publicznych oszacowany został w 2019 r. na 2,78 mld PLN, co przy dochodach sektora finansów publicznych w Polsce (dane za 2017 r. wg. ESA 2010) na poziomie 789,6 mld PLN stanowiłoby 0,35% całości. Podobnie jak w przypadku PKB w kolejnych latach ubytek dochodów krajowego sektora finansów publicznych powinien się stopniowo zwiększać. W 2020 r. do poziomu 2,83 mld PLN, a w 2028 r do 3,2 mld PLN, co oznaczałoby łączny ubytek w latach 2019-2028 na poziomie 29,9 mld PLN. Równocześnie skutki wdrożenia przedmiotowej regulacji prawnej spowodowałyby spadek poziomu zatrudnienia w gospodarce krajowej (przeciętnie o 11,4 tys. miejsc pracy w latach 2019-2028) oraz będące rezultatem wzrostu kosztu nielegalnych pożyczek obniżenie siły nabywczej i pojemności zadłużeniowej wielu gospodarstw domowych.

Wejście w życie projektowanej regulacji doprowadziłoby do trwałego ograniczenia dochodów podmiotów szeroko rozumianego systemu finansów publicznych – (budżet państwa, budżety gmin, powiatów oraz województw). Wprowadzone regulacje skutkowałyby również zmniejszeniem potencjalnego nominalnego PKB. Negatywne konsekwencje proponowanych zmian w odniesieniu do głównych parametrów makroekonomicznych w skali jednego roku nie wydają się znaczące. Jednak mając na względzie ich długookresowy charakter należy stwierdzić, że w perspektywie kilkuletniej szacowane ubytki w zakresie dochodów podmiotów finansów publicznych jak i poziomu samego PKB wydają się już wielkościami znaczącymi. Szacowany przeciętny ubytek miejsc pracy w skali kraju nie jest wielkością dużą. Jednak specyfika rynku pożyczek pozabankowych, polegająca na znacznym rozdrobnieniu rynku i przewadze firm działających w mniejszych miejscowościach, tym samym często będących znaczącym pracodawcą na danym terenie, powoduje, iż faktyczne koszty społeczne utraty miejsc pracy zdecydowanie przekraczają wspomniane 11,4 tys. miejsc pracy.

Wysoka dynamika konsumpcji będąca od dłuższego czasu cechą charakterystyczną polskiej gospodarki (4,5% w 2017 r.) implikuje znaczący popyt na finansowanie. W 2018 roku, jak wynika z danych KNF, średnia roczna dynamika wzrostu kredytu konsumpcyjnego w Polsce wyniosła 7,6% r/r, a wartość portfela kredytów konsumpcyjnych sektora bankowego na koniec roku wyniosła 153,1 mld zł. W przyszłości tendencje pro-konsumpcyjne prawdopodobnie ulegną jeszcze wzmocnieniu. Raport PwC z lutego 2019 r. „*International Wage Projections to 2040*” wskazuje na wzrost płac realnych w Polsce w horyzoncie do 2040 r. o 141%. Autorzy raportu wskazują na rosnącą lukę na rynku pracy jako czynnik wywierający presję na wzrost wynagrodzeń. Rosnący poziom zamożności społeczeństwa będzie implikował wyższy poziom zdolności kredytowej, co powinno wspierać popyt na finansowanie z wykorzystaniem kredytów i pożyczek. Zatem, można zakładać, iż perspektywy na najbliższe lata w zakresie popytu na kredyty będą ulegać poprawie. W tej sytuacji ograniczenie rynku pożyczek pozabankowych, który z natury rzeczy skoncentrowany jest na mniej zamożnych grupach społecznych (relatywnie niskie kwoty pożyczek) grozi ograniczeniem finansowania potrzeb pożyczkowych w tej kategorii klientów. Takie działania wydają się nie racjonalne w momencie, gdy perspektywy wzrostu konsumpcji i popytu na finansowanie wskazują na wzrost pojemności rynku.

W ocenie Fundacji dalsze prace nad projektem wymagają dokonania pogłębionej analizy skutków finansowych, w tym skutków dla sektora finansów publicznych, wynikających z likwidacji znacznej części rynku instytucji pożyczkowych.

5. W pkt 7 OSR projektodawca podjął próbę wskazania wpływu proponowanych regulacji na przedsiębiorców. Autorzy projektu stwierdzają, że nie jest możliwe dokonanie precyzyjnej oceny wpływu ustawy na sektor instytucji pożyczkowych, ponieważ wciąż trwa proces dostosowywania tej działalności do przepisów ustawy, która weszła w życie w marcu 2016 roku. Projektodawca wskazuje, że pełen cykl „starzenia się” portfela pożyczek długoterminowych zajmuje do 18 kwartałów od momentu ich udzielenia. Tym samym dokonanie pełnej oceny wpływu regulacji wdrożonej w 2016 roku na rynek pożyczek pozabankowych możliwe będzie dopiero w II połowie 2020 roku. Podejmowanie kolejnej inicjatywy legislacyjnej w sytuacji, w której nie jest możliwe dokonanie pełnej oceny wpływu wcześniejszej regulacji, jest, w ocenie Fundacji Rozwoju Rynku Finansowego przedwczesne. Brak oceny skutków wprowadzenia ustawy z 2015 roku powoduje, że projektodawca próbuje wprowadzać kolejne rozwiązania legislacyjne na „chybił-trafił”, co może nieść za sobą doniosłe negatywne konsekwencje.

Za zaskakujące należy uznać wnioski autorów projektu w zakresie potencjalnego wpływu proponowanych rozwiązań na dostępność finansowania. Projektodawcy wskazują, że nawet w przypadku likwidacji części firm pożyczkowych istnienie silnego popytu na usługi pożyczkowe i kredytowe będzie prowadzić do zwiększania podaży, zaś ewentualne uciążliwości będą dotyczyć głównie osób młodych, które jednakże dzięki brakowi dostępności do kredytu będą racjonalizować swoje wydatki. Po pierwsze należy zauważyć, że w przypadku ujemnej rentowności działalności instytucji pożyczkowych istnienie zapotrzebowania na pożyczki nie spowoduje podaży pożyczek. Żaden podmiot komercyjny nie będzie bowiem prowadził działalności, która z zasady przynosi straty i która z przyczyn obiektywnych (koszty prowadzenia działalności) nie może generować dodatniego wyniku finansowego. Likwidacja znacznej części rynku firm pożyczkowych nie spowoduje, że klienci tych firm znajdą finansowanie w sektorze bankowym. Wiele osób młodych to osoby o niestabilnych źródłach dochodów, wykonujące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, zatem niewiarygodne z punktu widzenia sektora bankowego, który musi dokładać wszelkiej staranności w procesie zarządzania ryzykiem, aby dbać o bezpieczeństwo gromadzonych depozytów. Jeżeli zatem osoby te nie znajdą finansowania w sektorze bankowym, ani nie będą w stanie skorzystać z oferty legalnie działających firm pożyczkowych, będą poszukiwać finansowania poza rynkiem regulowanym. Zresztą sami autorzy projektu wskazują, że efektem wejścia w życie proponowanych regulacji może być zwiększenie liczby pożyczek zawieranych na tzw. platformach peer-to-peer, co zdaje się być przez projektodawcę oceniane pozytywnie. Fundacja pragnie w związku z tym zwrócić uwagę na bardzo istotną kwestię, jaką jest brak granic administracyjnych w cyberprzestrzeni. Przykład funkcjonowania tzw. platform forex pokazuje, że nawet działalność regulowana i nadzorowana wymyka się kontroli i sankcjom. Można bowiem tę działalność świadczyć z dowolnego miejsca na świecie, w dowolnym języku w oparciu o przepisy dowolnego państwa, a praktyczne możliwości penalizacji działań w przypadku zaistnienia szkody po stronie konsumentów, są znikome. Fundacja zwraca się zatem z apelem o refleksję, czy przewidywane przez projektodawcę skutki wejścia w życie proponowanych rozwiązań w istocie będą działać z korzyścią dla konsumentów. Po drugie – poprzez działania regulacyjne ustawodawca zdaje się próbować wpływać na decyzje konsumentów w zakresie zaciągania zobowiązań. W ocenie Fundacji każda osoba ma prawo decydować o tym, czy chce zaciągnąć zobowiązanie i w jakim celu, natomiast rolą państwa jest edukowanie społeczeństwa w zakresie kwestii finansowych oraz konsekwencji zaciągania zobowiązań, a także kształtowanie odpowiednich postaw wobec kwestii zadłużania się, niemniej nie powinno to następować w drodze wprowadzania regulacyjnych ograniczeń.

Na koniec warto podkreślić, że podmioty działające na rynku instytucji pożyczkowych oraz organizacje reprezentujące interesy tych podmiotów dostrzegają pewne nieprawidłowości, które pojawiają się w działalności branży pożyczkowej. Zdecydowaną większość instytucji pożyczkowych stanowią jednak podmioty, które dokładają starań, aby prowadzić działalność w sposób nienaruszający przepisów prawa i w oparciu o najwyższe standardy biznesowe. Wyrazem gotowości branży do wzięcia odpowiedzialności za kształtowanie postaw uczestników rynku pożyczek pozabankowych była podjęta przez dwie organizacje skupiające ponad 80% rynku pożyczek konsumenckich – Fundację Rozwoju Rynku Finansowego i Konferencję Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce – inicjatywa samoregulacji branży. Informacja o podjęciu prac nad zbudowaniem wspólnych dla tego sektora najwyższych standardów w postaci zasad dobrych praktyk biznesowych została przekazana interesariuszom, w tym Ministerstwu Sprawiedliwości, pismem z dnia 21 stycznia 2019 roku. FRRF i KPF wskazały 5 obszarów, które miałyby zostać zaadresowane w drodze samoregulacji rynku, tj. uniemożliwienie obchodzenia przepisów w zakresie rolowania pożyczek, uregulowanie kwestii opłat pobieranych od konsumentów przez pośredników kredytowych, przeciwdziałanie zjawisku nadmiernego zadłużenia, podwyższenie wymogów w zakresie minimalnego kapitału zakładowego instytucji pożyczkowych oraz uregulowanie problemu adekwatności zabezpieczeń. Jednocześnie FRRF i KPF wskazały, że inicjatywa samoregulacji w powyższych obszarach stanowi odpowiedź na pojawiające się aktualnie niepożądane praktyki, natomiast niezależnie od powyższego wolą instytucji pożyczkowych i podmiotów je reprezentujących jest prowadzenie działań zmierzających do wypracowania kompleksowych zasad dobrych praktyk dla branży.

W ocenie Fundacji ewentualne działania legislacyjne odnoszące się do sektora instytucji pożyczkowych powinny zostać podjęte dopiero w przypadku uznania przez ustawodawcę, iż cel założony w samoregulacji nie został osiągnięty, a tzw. instrumenty miękkie nie są wystarczająco skuteczne. Apelujemy o umożliwienie branży przeprowadzenia działań samoregulujących i rozważenie podjęcia działań legislacyjnych dopiero po ewentualnym stwierdzeniu przez regulatorów niewystarczającej efektywności tych działań.

W przypadku braku akceptacji powyższego wniosku Fundacja wnosi o zorganizowanie konferencji uzgodnieniowej projektu ustawy, podczas której możliwe będzie zaprezentowanie stanowisk wszystkich zainteresowanych podmiotów oraz dyskusja nad wypracowaniem rozwiązań optymalnych z punktu widzenia realizacji celu założonego przez projektodawcę.

Załączniki:

1. Przykładowy raport o konsumencie uzyskiwany przez kredytodawcę w Biurze Informacji Kredytowej – wersja papierowa i elektroniczna;
2. Analiza potencjalnych skutków wprowadzenia rozwiązań proponowanych w projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie w wersji z dnia 18 lutego 2019 r. w zakresie zmian w ustawie o kredycie konsumenckim dla sektora firm pożyczkowych;
3. Raport Sektor pożyczek pozabankowych – dwie strony rynku