



Konferencja<sup>®</sup>  
Przedsiębiorstw  
Finansowych  
w Polsce

## **STANOWISKO KPF**

**w sprawie  
projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw  
w celu przeciwdziałania lichwie  
(projekt z dnia 14 czerwca 2019 r., uwzględniający reasumpcję decyzji Rady  
Ministrów z dnia 25 czerwca 2019r.)**



**Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce – Związek Pracodawców** powstała 27 października 1999 roku i obecnie skupia ponad sto kluczowych przedsiębiorstw z rynku finansowego w Polsce, w tym banki, pośredników finansowych, instytucje pożyczkowe, zarządzających informacją gospodarczą, platformy crowdfundingowe zarządzających wierzytelnościami, sprzedające produkty tzw. odwróconej hipoteki oraz przedsiębiorstwa z branży ubezpieczeniowej. KPF to Członek Rady Rozwoju Rynku Finansowego, powołanej do życia przez Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej oraz Członek prestiżowej europejskiej organizacji samorządu przemysłu finansowego EUROFINAS - European Federation of Finance House Associations, zrzeszającej osiemnaście krajowych organizacji, reprezentujących ponad 1.200 instytucji finansowych. KPF ma w swoim dorobku badawczym kilkadziesiąt raportów, koncentrując się merytorycznie na obszarze kredytu.

member of



#### **KONTAKT W SPRAWIE STANOWISKA:**

Marcin Czugan  
Radca Prawny  
Wiceprezes Zarządu  
510-049-177  
[mczugan@kpf.pl](mailto:mczugan@kpf.pl)

**Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce – Związek Pracodawców**  
ul. Długie Pobrzeże 30  
80 – 888 Gdańsk  
[info@kpf.pl](mailto:info@kpf.pl)

# STANOWISKO KPF

## I. WPROWADZENIE

Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych (dalej „KPF”) z uwagą zapoznał się z projektem ustawy o zmianie niektórych innych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie (projekt z dnia 14 czerwca 2019 r, w wersji uwzględniającej reasumpcję decyzji Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2019 r.), dalej określanym jako „Projekt ustawy”.

**Na wstępie wyrażamy zdecydowany sprzeciw wobec aktualnie zaproponowanej zmiany limitu pozaodsetkowych kosztów kredytu (w tak drastycznym zakresie),** jak również przepisów nakładających na instytucje pożyczkowe obowiązek stosowania określonych metod oceny zdolności kredytowej oraz sankcji za naruszenie tych przepisów, w postaci braku możliwości dochodzenia wierzytelności, w przypadku posiadania przez kredytobiorcę zaległości w spłacie innego zobowiązania wynoszącej powyżej 6 miesięcy. Co więcej, zgłaszamy istotną wątpliwość w zakresie zgodności proponowanych rozwiązań z prawem Unii Europejskiej.

**Wyrażamy zdecydowany sprzeciw wobec generalizowania pojęcia lichwy i przypisywania tej kategorii pojęciowej, niejako z definicji, instytucjom pożyczkowym udzielającym kredytu konsumenckiego na podstawie ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim.**

Instytucje pożyczkowe, podobnie jak inne sektory rynku usług kredytowych dla konsumentów, działają w oparciu o tę samą dla wszystkich przedsiębiorców ustawę o kredycie konsumenckim, podlegają prawnym ograniczeniom w zakresie kosztów i nie pobierają wyższych niż przewidziane prawem opłat i **nie mają prawa do żądania zabezpieczenia finansowania nieruchomościami mieszkalnymi.**

**Drastyczne ograniczenie maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu (proponowane zmiany art. 36a ustawy o kredycie konsumenckim w brzmieniu przyjętym w drodze reasumpcji decyzji Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2019 r.) uważamy za całkowicie niezasadne, poważnie zaburzające równowagę stron umowy pożyczki i wysoce szkodliwe zarówno dla pożyczkodawców, pożyczkobiorców, jak i budżetu państwa.** Przyjęcie proponowanych zmian limitu kosztów pozaodsetkowych w obszarze kredytu konsumenckiego (10% + 10%) spowoduje w szczególności:

- 1) wzrost wykluczenia gospodarstw domowych z rynku finansowego** – duża część obsługiwanej przez sektor grupy 3 milionów klientów może zostać pozbawiona możliwości finansowania bieżących potrzeb, nie zniknie popyt, zlikwidowana zostanie podaż,
- 2) rozwój szarej strefy pożyczek i podziemia lichwiarskiego,** w którą wejdą osoby wykluczone z legalnego rynku finansowego, zarówno bankowego, SKOK i instytucji pożyczkowych dziś zaciągające i spłacające swoje zobowiązania,
- 3) likwidację legalnie działającego pozabankowego sektora kredytu konsumenckiego oraz sektora pośredników kredytowych kredytu konsumenckiego,**

- 4) **likwidację do 40 tysięcy miejsc pracy w sektorze pożyczkowym i sektorach związanych z nim**, w tym m.in. pośrednictwa finansowego, windykacji, dostarczania danych, czy dostarczania nowoczesnych rozwiązań typu FinTech,
- 5) **drastyczne ograniczenie wpływów z podatków CIT, PIT i VAT** – nasze szacunki wskazują na możliwe uszczuplenie dochodów nawet o kwotę przekraczającą 2 miliardy złotych rocznie,
- 6) **dramatyczne zachwianie rynku Funduszy Inwestycyjnych i podważenie wiarygodności rynku kapitałowego w Polsce** (zmiany realnie wpłyną na odpływ inwestorów zagranicznych oraz straty dla właścicieli jednostek uczestnictw Funduszy, które finansowały w ten sektor),
- 7) **utrzymaniem przez państwo pracowników** przez okres, w którym będą oni pozostawać bez pracy,
- 8) **osłabienie konkurencji na rynku konsumenckich produktów finansowych**, co negatywnie odbije się na oferowanych usługach,
- 9) **zdecydowane spowolnienie** rozwoju sektora FinTech.

W niniejszym dokumencie KPF pragnie zgłosić szczegółowe uwagi i komentarze do Projektu ustawy, których uwzględnienie pozwoli osiągnąć zakładany przez Projektodawców cel, jakim jest wzmocnienie ochrony osób fizycznych, zawierających umowy o świadczenie pieniężne, niepozostające w bezpośrednim związku z prowadzoną przez nie działalnością gospodarczą.

Liczymy na uwzględnienie zaprezentowanych poniżej wniosków i postulatów oraz deklarujemy pełne merytoryczne zaangażowanie w procesie legislacyjnym tej niezwykle istotnej i wrażliwej regulacji. Takie podejście pozwoli też uniknąć poważnego ryzyka, w tym społecznego, powiększenia skali wykluczenia z rynku finansowego osób, które dziś zaciągają i spłacają zobowiązania w legalnie działających instytucjach finansowych.

## II. GŁÓWNE WNIOSKI STANOWISKA

Analiza przeprowadzona przez KPF pozwala na przyjęcie następujących głównych wniosków stanowiska:

- 1) w efekcie zaproponowanego limitu kosztów pozaodsetkowych, w brzmieniu przyjętym poprzez reasumpcję decyzji Rady Ministrów w wysokości 20% (10% + 10%) przestanie istnieć pozabankowy sektor kredytu konsumenckiego w Polsce;
- 2) w konsekwencji faktu, iż instytucje pożyczkowe współpracują w dystrybucji swoich produktów z nawet kilkudziesięcioma tysiącami pośredników kredytowych, bardzo prawdopodobnym scenariuszem wpływu projektowanych zmian jest także likwidacja całego sektora usług pośrednictwa kredytowego w obszarze gotówkowym;
- 3) aktualnie obowiązujący limit pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego – jako ustalony na poziomie chroniącym słuszne interesy zarówno konsumentów jak i przedsiębiorców – powinien pozostać bez zmian, nie ma żadnych racjonalnych argumentów za obniżeniem limitu, zwłaszcza do poziomu powodującego zmuszenie pozabankowych kredytodawców kredytu konsumenckiego do zaprzestania działalności, a inne segmenty rynku kredytu konsumenckiego do nieuzasadnionego warunkami rynkowymi silnego ograniczenia aktywności kredytowej;
- 4) stanowczo sprzeciwiamy się ustanawianiu – niezgodnych z Dyrektywą o kredycie konsumenckim – metod badania zdolności kredytowej przez instytucje pożyczkowe oraz sankcji za niewypełnienie przepisów o badaniu zdolności kredytowej;
- 5) kierunkowo zasadnym jest wprowadzenie w Kodeksie cywilnym limitu kosztów pozaodsetkowych w umowach zawieranych między osobami fizycznymi i niezwiązanymi bezpośrednio z ich działalnością gospodarczą lub zawodową, przy czym **krytycznie oceniamy uzależnienie tego limitu od okresu trwania pożyczki**, co może negatywnie wpłynąć m.in. na rozwój sektora pożyczek społecznościowych;
- 6) ograniczenie prawa wierzyciela do złożenia wniosku o wyznaczenie terminu licytacji nieruchomości służącej zabezpieczeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika do przypadku, w którym wysokość wierzytelności będzie wynosić co najmniej 5% wartości nieruchomości, jest zbyt daleko idące i **proponujemy obniżenie wskazanego progu do 2%**;
- 7) niezasadnym jest wprowadzanie dualizmu kompetencyjnego w przedmiocie ochrony konsumentów sprawowanego przez zarówno Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak i Komisję Nadzoru Finansowego;

W związku z faktem, iż materia Projektu – zgodnie z tym co piszą projektodawcy w pkt. 16 uzasadnienia do Projektu ustawy<sup>1</sup> – jest objęta prawem Unii Europejskiej, KPF postuluje notyfikację Projektu ustawy Komisji Europejskiej. Pragniemy zauważyć, że notyfikacja projektu do Komisji Europejskiej – słusznie dostrzeżona przez projektodawców – pozwoli na uniknięcie ewentualnych ryzyk, związanych z wdrożeniem przepisów niezgodnych z prawem Unii Europejskiej.

---

<sup>1</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy [projekt z dnia 14 czerwca 2019 r.], str. 91

### III. UWAGI DO PROJEKTU ZMIAN W USTAWIE O KREDYCIE KONSUMENCKIM

#### 1. Maksymalna wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu (art. 7 pkt 4 Projektu ustawy)

Projekt ustawy, w wersji pierwotnie przyjętej przez Radę Ministrów, zakładał obniżenie pozaodsetkowych kosztów kredytu z obecnych 55% w pierwszym roku (25% + 30%), wprowadzonych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw, który wszedł w życie w dniu 11 marca 2016 r., **do 45% (25% + 20%)**. Na skutek reasumpcji decyzji Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2019 r., limit ten został obniżony do 20% (10%+10%), a więc niemal trzykrotnie mniej, w stosunku do stanu dzisiejszego.

Wskazane w Projekcie ustawy maksymalne pozaodsetkowe koszty kredytu należy ocenić jako ustalone na **rażąco niskim poziomie**. W efekcie, zmiany doprowadzą nie tylko do pogłębienia zjawiska wykluczenia finansowego (które według najnowszych wyników badania nad sytuacją na rynku consumer finance w Polsce, znów zaczęło rosnać), ale również do likwidacji wielu legalnie działających przedsiębiorstw. Obowiązujący od marca 2016 r. wzór, stanowiący podstawę do wyliczeń maksymalnych pozaodsetkowych kosztów kredytu został wypracowany jako racjonalny i uzasadniony kompromis w realiach społeczno-gospodarczych. **Ograniczenie maksymalnych pozaodsetkowych kosztów kredytu do wysokości wskazanej w Projekcie ustawy spowoduje konieczność drastycznego ograniczenia ilości przyznawanych kredytów konsumenckich. Logiczną i naturalną tego konsekwencją będzie rozwój szarej strefy w tym zakresie.** Już autorzy uzasadnienia do przedmiotowego Projektu ustawy dobitnie wykazali, że organa ścigania i organy sądownictwa nie radziły sobie z wykrywaniem i penalizowaniem przypadków prawdziwej lichwy. A ponieważ osoby potrzebujące finansowania w związku z przejściowymi problemami, których rozwiązanie jest możliwe z wykorzystaniem zewnętrznego finansowania, znajdują je w podziemiu pożyczkowym, czy wprost w zorganizowanych grupach przestępczych, niezrozumiałe jest pomijanie tego wątku merytorycznego w uzasadnieniu do aktualnie proponowanych warunków limitu kosztu kredytu, tym bardziej, że skorzystanie z takiego finansowania pozbawia kredytobiorcę jakiegokolwiek ochrony jego praw.

Należy podkreślić, że maksymalny pozaodsetkowy koszt kredytu wskazany w aktualnym Projekcie ustawy **jest zupełnie nieadekwatny do kosztów jakie rzeczywiście ponoszą kredytodawcy**. Koszty te obejmują w szczególności:

- 1) koszt pozyskania środków finansowych (zdecydowanie wyższy, aniżeli na rynku bankowym),
- 2) wynagrodzenia pracowników (zwłaszcza biorąc pod uwagę minimalną stawkę godzinową obowiązującą od 2019 roku),
- 3) zapłatę wynagrodzenia dla agenta pośredniczącego przy zawarciu umowy,
- 4) koszty IT (zwłaszcza w sektorze instytucji pożyczkowych operujących online),
- 5) koszty utrzymania dostawców oprogramowania wykorzystywanego w celu ograniczania fraudów,
- 6) podatki,
- 7) składki na ubezpieczenia społeczne,
- 8) ocenę zdolności kredytowej kredytobiorcy (w tym poprzez złożenie płatnych zapytań do biur informacji gospodarczej lub Biura Informacji Kredytowej S.A.),

- 9) koszty korespondencji listowej,
- 10) koszty prowadzenia działań o charakterze monitoringowym,
- 11) wycenę ryzyka klienta na dzień zawarcia umowy (ryzyko stanowi również element kosztów, a wraz z wydłużaniem okresu kredytowania ryzyko wzrasta),
- 12) utrzymywanie baz danych o klientach,
- 13) koszty przelewów środków z tytułu pożyczki, a także wypłat gotówkowych dla pożyczkobiorców nieposiadających rachunku bankowego, w tym z wykorzystaniem podmiotów zewnętrznych,
- 14) prowadzenie rachunków spłat,
- 15) koszty pracy własnej kredytodawcy związane z weryfikacją danych w tym koszty połączeń,
- 16) koszt utrzymania infolinii konsumenckich,
- 17) stałe koszty dotyczące utrzymania biura/siedziby,
- 18) przygotowanie formularza informacyjnego,
- 19) koszty utrzymania sieci doradców,
- 20) spełnienie wszystkich innych wymogów ustawowych, wynikających m.in. z ustawy o kredycie konsumenckim, RODO lub ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, czy ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu,
- 21) koszty windykacji niespłaconych pożyczek (instytucje pożyczkowe operują w segmencie klienta o podwyższonym ryzyku).

Wysokość ponoszonych kosztów w związku z zawarciem umowy pożyczki i jej wykonaniem obrazuje fragment **uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw z dnia 5 sierpnia 2015 r. (nr druku: 3460)**, w którym wskazano, iż: „*W segmencie mikropożyczek, gdzie okres kredytowania na ogół nie przekracza miesiąca, koszty operacyjne kształtują się na poziomie 15–27% kwoty pożyczki. Do kosztów operacyjnych należy dodać koszt ryzyka, który w segmencie mikropożyczek oscyluje w granicach 11% (odsetek pożyczek straconych), zatem przeciętne koszty w tym segmencie kształtują się między 26% a 38% kwoty pożyczki. W związku z powyższym proponuje się wprowadzenie limitu stałego całkowitego kosztu kredytu z wyłączeniem odsetek, w wysokości 25% całkowitej kwoty kredytu. Limit ten będzie niezależny od okresu kredytowania, a jego celem jest umożliwienie przedsiębiorcom pokrycia kosztów stałych związanych z udzieleniem pożyczki. Zaproponowano limit mieszczący się w dolnej granicy kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców, co dodatkowo powinno motywować przedsiębiorców do racjonalizacji kosztów. Mając na uwadze, że sektor pożyczek konsumenckich jest zróżnicowany, a zatem obejmuje również pożyczki udzielane na dłuższe okresy, zaproponowano dodatkowo limit całkowitego kosztu kredytu z wyłączeniem odsetek, w wysokości 30%, uzależniony od okresu kredytowania (mający zastosowanie w skali roku). **Koszty operacyjne w segmencie pożyczek udzielanych na dłuższe okresy stanowią 27,5% do 51% kwoty pożyczki. Do kosztów operacyjnych należy dodać koszt ryzyka, który Konfederacja Lewiatan szacuje w tym segmencie na ok. 22%–25%. Całkowite koszty pożyczki udzielonej na okres ok. 1 roku będą oscylować w granicach 49,5%–76% kwoty pożyczki. Zaproponowany limit mieści się w dolnych granicach kosztów ponoszonych przez pożyczkodawców**”.*

W związku z powyższym, **minimalny koszt umowy kredytu konsumenckiego zawartej na jeden rok ponoszony przez kredytodawcę - uwzględniając sam koszt pośrednika (minimum 10%), koszt operacyjny (22%) oraz koszt ryzyka (27,5%) - wynosi łącznie około 59,5 %, co odpowiada obowiązującemu obecnie limitowi ustalonemu na poziomie 55%.**

W świetle powyższych wyliczeń (poprzedzonych wielomiesięcznymi badaniami, konsultacjami i analizami ekspertów), zaproponowany w Projekcie ustawy limit pozaodsetkowych kosztów kredytu należy ocenić jako całkowicie oderwany od rzeczywistości społeczno-gospodarczej. **Nie tylko nie pozwala na prowadzenie działalności z zerowym zyskiem, ale wręcz uniemożliwia jakąkolwiek działalność w branży pożyczkowej.**

Pragniemy przypomnieć, iż **marże pobierane przez instytucje pożyczkowe w większości przypadków wynikają nie ze strategii uzyskania maksymalnego zarobku na konsumentach, ale z powodu wysokiego ryzyka, w którym operują przedsiębiorstwa w tym obszarze i intencji zapewnienia tzw. włączenia finansowego na możliwie wysokim poziomie, uzasadnionym ekonomicznie.** Instytucje pożyczkowe profesjonalnie budują poczucie bezpieczeństwa produktu wśród klientów. Uzyskane już efekty, między innymi z jednej strony przyrost liczby klientów sektora, a z drugiej nawet 70% wskaźnik odrzucanych aplikacji o pożyczkę, są wynikiem rzetelnego podejścia do całego procesu ich udzielania. Warto wskazać, iż oferta pożyczkowa kierowana jest do konsumentów, którzy poszukują dodatkowych środków finansowych, a którzy nie mogą lub nie chcą skorzystać z innych ofert występujących na rynku. Wprowadzenie zmian w takiej postaci spowoduje praktycznie wyeliminowanie możliwości kredytowania się takich osób. W ocenie KPF, **doprowadzi to do rozwoju szarej strefy działalności pożyczkowej, prowadzonej przez nieregulowane prawem firmy i osoby fizyczne.** Jeżeli na skutek nadmiernych ograniczeń, działalność instytucji finansowych przestanie być opłacalna, ich miejsce zajmą przedstawiciele świata przestępczego, udostępniając nielegalne (nie spełniające jakichkolwiek wymogów przepisów prawa) pożyczki. Należy mieć na względzie, że same banki nigdy nie zaspokoją popytu na pożyczki gotówkowe, a **zniknięcie legalnych instytucji pożyczkowych nie spowoduje, że osoby o wyższym profilu ryzyka przestaną potrzebować środków finansowych.** Przyjęcie proponowanych regulacji spowoduje zatem **wzmocnienie pozycji członków struktur przestępczych, jak i uwikłanie zwykłych obywateli w niepożądane relacje,** które później mogłyby się stać źródłem szantażów, brutalnej windykacji należności i innych poważnych problemów.

Instytucje pożyczkowe - według Projektu ustawy - musiałyby obniżyć koszty pożyczek do poziomu najtańszych konsumenckich kredytów bankowych. Jednocześnie w uzasadnieniu nie wskazano na **ułatwienia i prerogatywy z jakich korzystają banki, np. zbieranie depozytów, możliwość pobierania różnego rodzaju opłat za czynności bankowe, bądź też możliwość stosowania odpisów „złego długu”.** **Instytucje pożyczkowe zmuszone zostać mają do prowadzenia działalności na innych warunkach i to z odgórnie narzuconą marżą, co skutkować będzie szybkim obniżeniem ich płynności finansowej, ergo doprowadzić może do braku możliwości wywiązywania się przez nie z zaciągniętych zobowiązań oraz prowadzić będzie do ich upadłości.**



Pragniemy zwrócić również uwagę, iż wprowadzenie zmian w zaproponowanym formacie doprowadzi do **zmniejszenia się wpływów do budżetu Państwa** – pomimo zapewnień Projektodawców, według których zmiany te nie będą miały wpływu na budżet. Zgodnie z analizami KPF, likwidacja firm pożyczkowych będzie miała bardzo istotny wpływ na wysokość wpływów z tytułu **CIT, VAT**, a także **PIT** – w związku z masowymi zwolnieniami pracowników, których nie da się uniknąć przy przyjęciu proponowanych zmian. Okoliczność ta nie pozostanie przy tym bez wpływu na wzrost stopy bezrobocia oraz konieczność zwiększenia wydatków socjalnych przez Państwo.

Projektodawcy nie dokonali żadnej analizy wpływu aktualnej propozycji limitu kosztów pozaodsetkowych na rynek pożyczek pozabankowych. Uzasadnienie Projektu ustawy wciąż referuje do pierwotnie przyjętego przez Radę Ministrów limitu w wysokości 45 % w pierwszym roku obowiązywania umowy (25%+20%), nie więcej niż 75% w całym okresie obowiązywania umowy. **Tymczasem reasumpcja decyzji Rady Ministrów spowodowała obniżenie limitu do poziomu 20% w pierwszym roku obowiązywania umowy (10%+10%), co w sposób znaczący odbiega od wskazanych w uzasadnieniu do Projektu ustawy skutków pierwotnie przyjętej propozycji.**

Uzupełniając uzasadnienie Projektu ustawy o przewidywane skutki wprowadzenia przepisów w brzmieniu aktualnie proponowanym wskazujemy, iż uznana firma doradcza EY, dokonując analizy wpływu propozycji limitu kosztów pozaodsetkowych w wysokości 20% (10%+10%) wskazała, iż<sup>2</sup>:

- ➔ w przypadku wejścia w życie proponowanego zaostrzenia ograniczenia maksymalnych kosztów pozaodsetkowych („10+10”) nastąpiłby nie tylko silniejszy spadek rentowności sektora niż miało to miejsce w przypadku regulacji z marca 2016 r., ale dodatkowo spadek ten doprowadziłby do ukształtowania się rentowności instytucji pożyczkowych na poziomie znacząco poniżej progu opłacalności.
- ➔ powyższy spadek rentowności wiązałby się z obniżeniem udziału produktów rentownych w całej ofercie instytucji pożyczkowych do zaledwie 7% wszystkich produktów (stanowiących 19,4% wartości umów). Faktyczny spadek udziału produktów rentownych byłby prawdopodobnie jeszcze większy, biorąc pod uwagę konieczność pokrycia przez instytucje pożyczkowe niezmiennych kosztów stałych przychodami ze zmniejszonej bazy umów.
- ➔ średnia rentowność pożyczek krótkoterminowych, udzielonych po wprowadzeniu regulacji z marca 2016 r., spadła do 0%, wobec 2% dla porównywalnych pożyczek krótkoterminowych udzielonych przed wejściem w życie ww. regulacji. W przypadku pożyczek długoterminowych rentowność ta obniżyła się z 15% do 3%. Zastosowanie ograniczenia kosztów pozaodsetkowych na poziomie proponowanym w projekcie Ustawy spowodowałoby dalsze, jeszcze silniejsze pogorszenie średniej rentowności ww. pożyczek krótkoterminowych (z 0% do -9%) i długoterminowych (z 3% do -18%), w każdym przypadku do poziomu znacząco poniżej progu opłacalności.

---

<sup>2</sup> Potencjalny wpływ zaostrzenia limitu kosztów pozaodsetkowych na rynek pozabankowych pożyczek konsumenckich w Polsce. Podsumowanie głównych wniosków. 2017 EYGM Limited, str. 34-35. Analiza wykonana w związku z projektem ustawy z dnia 7 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, przewidujący wprowadzenie limitu kosztów pozaodsetkowych na poziomie 20 % w skali roku (10%+10%).

Obniżenie maksymalnych pozaodsetkowych kosztów kredytu **nie ma również uzasadnienia w kontekście doświadczeń innych ustawodawstw krajów Unii Europejskiej**. Przykładowo bardzo restrykcyjne przepisy dotyczące pożyczek pieniężnych zostały wprowadzone na Słowacji: „we wrześniu 2015 roku na Słowacji rynek pożyczek krótkoterminowych uległ znacznym zmianom, które były spowodowane wejściem w życie przepisów regulujących ten rynek. Zmiany miały na celu wzmocnienie kontroli branży pożyczkowej i wprowadziły, oprócz wysokiej przejrzystości umów pożyczkowych, m.in. konieczność uzyskania licencji Narodowego Banku Słowacji i zakaz udzielania pożyczek w gotówce. Nowe regulacje wprowadziły także limity maksymalnego oprocentowania pożyczki – ograniczenia te to dwukrotność rocznego średniego oprocentowania na rynku. **Efektom zmian regulacyjnych na Słowacji było wycofanie z rynku ok. 80% instytucji pożyczkowych.**”<sup>3</sup>

Należy podkreślić, iż projekt **ustawy o zmianie ustawy o kredycie konsumenckim oraz o zmianie ustawy - Kodeks wykroczeń z dnia 28 sierpnia 2013 r. (druk: 1824)** autorstwa klubu **Prawo i Sprawiedliwość** w VII kadencji Sejmu, który proponował wówczas wprowadzenie do polskiego porządku prawnego ograniczenie kosztów pożyczek pieniężnych, zawierał w swoim uzasadnieniu następujące tezy:

- 1) proponowane przepisy mają w pierwszej kolejności chronić interesy kredytobiorców, a w szczególności konsumentów;
- 2) z kredytów o wyższym oprocentowaniu, często udostępnianych nie przez banki, lecz przez instytucje parabankowe, przede wszystkim korzystają osoby mniej zamożne, które mają problemy z otrzymaniem kredytu w banku, charakteryzujące się najwyższym poziomem ryzyka kredytowego, a co za tym idzie wysokość oprocentowania pożyczanych środków finansowych skalkulowana jest na wyższym poziomie niż w innych grupach klientów (wynika to z klasycznego rachunku ekonomicznego: wyższe ryzyko → wyższe oprocentowanie);
- 3) **regulacje prawne powinny być w taki sposób skonstruowane, by umożliwiały w miarę zyskowe działanie instytucji finansowych;**
- 4) instytucje pozabankowe ponoszą większe koszty związane z ryzykiem niż system bankowy, co wynika z faktu, że:
  - a) **instytucje pozabankowe pożyczają własne pieniądze**, a nie (tak jak banki) pieniądze zdeponowane przez osoby trzecie, a **regulacje prawne powinny więc uwzględniać prawo takich instytucji finansowych do dysponowania swoją własnością;**
  - b) klientami parabanków są osoby o wyższym wskaźniku ryzyka kredytowego (często są to klienci odrzuceni przez banki ze względu na ich profil ryzyka).

Uzasadnienie projektu kończyło się konstatacją, iż „**ochrona ryzyka, które ponoszą instytucje finansowe, jest jednym z fundamentalnych interesów kredytodawców, które powinny być chronione. Interesem kredytodawców będących instytucjami parabankowymi jest to, by były one traktowane sprawiedliwie, tzn. proporcjonalnie do zasad ich funkcjonowania. Skoro instytucje parabankowe wykładają środki finansowe będące ich własnością, nie powinny one**

<sup>3</sup> Instytut Staszica „Rynek pożyczek konsumenckich 2019. Analiza ekspercka Instytutu Staszica”. Warszawa, marzec 2019, str. 32

**podlegać takim samym zasadom jak banki. Ich działanie powinno być bardziej swobodne.**<sup>4</sup>

Przedstawiany aktualnie Projekt ustawy zdaje się przeczyć wszystkim powyższym – uzasadnionym – wnioskom.

W kontekście wspomnianego powyżej zwiększonego ryzyka, wynikającego z pożyczania własnych środków finansowych, wspomnieć należy, że na koniec marca 2019 r. wartość zaległych zobowiązań kredytowych i niekredytowych wyniosła 76,01 mld PLN. Na sumę zaległości składają się przeterminowane o co najmniej 30 dni zobowiązania na kwotę min. 200 zł, m.in. z tytułu niespłaconych kredytów, pożyczek z firm pożyczkowych, rachunków za usługi telekomunikacyjne, telewizję, prąd, gaz, czynsz, czy opłat karnych za jazdę bez biletu.<sup>5</sup> Okoliczność ta musi być brana pod uwagę przy szacowaniu ryzyka, a tym samym przy szacowaniu ceny produktu finansowego.

Będące skutkiem proponowanych zmian ograniczenie dostępu do kredytu na regulowanym rynku kredytów konsumenckich, tj. kredytów udzielanych przez banki, SKOKi oraz instytucje pożyczkowe, może prowadzić do tego, że część gospodarstw domowych będzie poszukiwać finansowania poza rynkiem regulowanym (w tzw. „szarej strefie”). Konsekwencją będzie brak dostępu do informacji o tych zobowiązaniach, albowiem podmioty prowadzące działalność w „szarej strefie” z oczywistych względów nie mają interesu w udostępnianiu informacji o zawieranych transakcjach oraz ich wartości. **Nie zmieni tego propozycja objęcia instytucji pożyczkowych nadzorem Komisji Nadzoru Finansowego, gdyż w sposób oczywisty osoby udzielające pożyczek w podziemiu lichwiarskim nie znajdą się w rejestrze instytucji pożyczkowych.** Sytuacja taka może zagrozić stabilności sektora finansowego (ryzyko systemowe).

**W związku z powyższym, postulujemy pozostawienie wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu na dotychczasowym poziomie, gdyż jest to wysokość, która – abstrahując od kilkuletnich analiz prowadzących do jej ustanowienia - chroni odpowiednio słuszne interesy zarówno konsumentów, jak i przedsiębiorców udzielających kredytów konsumenckich.**

## **2. Maksymalna harmonizacja Dyrektywy w sprawie kredytu konsumenckiego**

Zgodnie z art. 22 ust. 1 Dyrektywy „w zakresie, w jakim niniejsza dyrektywa zawiera zharmonizowane przepisy, państwa członkowskie nie mogą utrzymywać w swoim prawie krajowym ani wprowadzać do niego przepisów odbiegających od tych, które zostały ustanowione w niniejszej dyrektywie”. Zapis ten wzmacniają postanowienia preambuły do Dyrektywy, w szczególności motyw nr 9 do CCD, który stanowi, iż „pełna harmonizacja jest niezbędna do zapewnienia wszystkim konsumentom we Wspólnocie wysokiego i równoważnego poziomu ochrony ich interesów i stworzenia prawdziwego rynku wewnętrznego. Dlatego państwa członkowskie nie powinny mieć możliwości utrzymywania ani wprowadzania przepisów krajowych innych niż ustanowione w niniejszej dyrektywie”.

<sup>4</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy o kredycie konsumenckim oraz o zmianie ustawy - Kodeks wykroczeń, Andrzej Seremet, druk nr 1824, Warszawa, 28 sierpnia 2013 r.

<sup>5</sup> Newsletter InfoDług – Indeks Zaległych Płatności Polaków nr 10, maj 2019, BIK S.A., ww.bik.pl.

Dyrektywa pozwala na ewentualne odstępstwa od zasady pełnej harmonizacji, wyłącznie w tych miejscach, w jakich przepisy nie zostały zharmonizowane w Dyrektywie. Ustawodawca unijny w tym zakresie wymienia (motyw nr 9 do Dyrektywy): solidarną odpowiedzialność sprzedawcy lub dostawcy usług i kredytodawcy, utrzymanie lub wprowadzenie przepisów w sprawie unieważnienia umowy sprzedaży towarów lub umowy świadczenia usług, w przypadku, gdy konsument korzysta z prawa odstąpienia od umowy o kredyt. **W pozostałym zakresie Dyrektywa wyznacza obowiązek kraju członkowskiego transponowania w pełni przepisów CCD.**

Należy zwrócić uwagę, że pełna harmonizacja CCD była odpowiedzią na fakt, iż Dyrektywa Rady 87/102/EWG z dnia 22 grudnia 1986 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących kredytu konsumenckiego, **wyznaczała minimalną harmonizację**. Ten sposób implementacji, zgodnie z motywem nr 3 do CDD, spowodował „*zasadnicze różnice między przepisami różnych państw członkowskich ogólnie w dziedzinie kredytów dla osób fizycznych, a w szczególności kredytów konsumenckich. Z analizy przepisów krajowych transponujących dyrektywę 87/102/EWG wynika, że w związku z różnicami w sytuacji prawnej i ekonomicznej występującymi na poziomie krajowym państwa członkowskie stosują, w uzupełnieniu dyrektywy 87/102/EWG, wiele mechanizmów ochrony konsumentów. Sytuacja de facto i de jure, wynikająca z tych krajowych różnic prowadzi w pewnych przypadkach do zakłócenia konkurencji między kredytodawcami we Wspólnocie i stwarza przeszkody dla rynku wewnętrznego w przypadkach, gdy państwa członkowskie przyjęły odmienne przepisy bezwzględnie obowiązujące, które są bardziej rygorystyczne niż te przewidziane w dyrektywie 87/102/EWG.*”

Zasada harmonizacji pełnej jest standardowym narzędziem unifikowania przepisów państw członkowskich w obszarze finansowym. Taki sam charakter przepisów wprowadza tzw. pakiet CRD/CRR, czyli m.in. **Dyrektywa 2006/48/WE** Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe. W stosunku do tego pakietu, Komisja Nadzoru Finansowego zauważa, iż „*W Dyrektywach CRD z roku 2006 (2006/48/WE i 2006/49/WE) zastosowano już zasadę maksymalnej harmonizacji. Zgodnie z tą zasadą, państwa członkowskie UE przenoszą przepisy unijne do swego porządku prawnego w sposób ścisły, czyli ani nie pomijając, ani nie dodając niczego. Zasada ta nie daje zatem możliwości zaostżenia jakichkolwiek przepisów.*”<sup>6</sup>

Podsumowując powyższe rozważania, Dyrektywa o kredycie konsumenckim wyznacza regułę maksymalnej harmonizacji i państwa członkowskie nie mogą ustanawiać przepisów wykraczających poza te ramy, gdyż narażają się na zarzut naruszenia prawa europejskiego, skutkujące odpowiedzialnością odszkodowawczą i sankcjami nakładanymi przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W związku z faktem, iż projekt – zgodnie z tym co piszą projektodawcy w pkt 16 uzasadnienia do Projektu ustawy<sup>7</sup> – jest objęty prawem Unii Europejskiej, KPF postuluje notyfikację Projektu ustawy Komisji Europejskiej. Pragniemy zauważyć, że notyfikacja projektu do Komisji

<sup>6</sup> [https://www.knf.gov.pl/dla\\_rynk/pakiet\\_crd4/maksymalna\\_harmonizacja](https://www.knf.gov.pl/dla_rynk/pakiet_crd4/maksymalna_harmonizacja)

<sup>7</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy [projekt z dnia 14 czerwca 2019 r.], str. 91

Europejskiej – słusznie dostrzeżona przez projektodawców – pozwoli na uniknięcie ewentualnych ryzyk związanych z wdrożeniem przepisów niezgodnych z prawem Unii Europejskiej.

### 3. Uwagi ogólne

(art. 7 pkt 3 Projektu ustawy)

Art. 9 ust. 1 ustawy o kredycie konsumenckim nakłada na kredytodawcę obowiązek, aby w każdym przypadku przed zawarciem umowy o kredyt konsumencki dokonał oceny zdolności kredytowej konsumenta, któremu udziela kredytu. Przepis ten implementuje art. 8 ust. 1 Dyrektywy, normując kwestię odpowiedzialnego udzielania kredytów (*responsible lending*).

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy o kredycie konsumenckim „*Celem wprowadzenia obowiązkowej procedury sprawdzenia zdolności kredytowej jest ochrona konsumentów przed zaciąganiem zobowiązań, których nie będą w stanie spłacić. Konsumentów posiadających ograniczoną wiedzę na temat finansów oraz konsekwencji wynikających z nadmiernego zadłużenia i niemożności regulowania wymagalnych wierzytelności są narażeni na popadnięcie w pułapkę zadłużenia. Wprowadzenie proponowanych rozwiązań może odnieść korzystny dla konsumentów efekt, zapobiegając nieświadomemu i nadmiernemu zadłużeniu.*” (Uzasadnienie do projektu ustawy o kredycie konsumenckim VI kadencja, druk sejm. nr 3596, s. 22)

Dyrektywa CCD stanowi w art. 8, iż 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, która jak wskazano w części wstępnej do tego punktu, podlega harmonizacji pełnej, nie nakłada na kredytodawców określonych metod badania zdolności kredytowej, pozostawiając im dobór sposobów badania i metod. Jedyny wyjątek czyni Dyrektywa w stosunku do tych ustawodawstw, które w momencie wejścia w życie Dyrektywy CCD (2010 r.) przewidywały obowiązek oceny zdolności kredytowej na podstawie informacji z danej bazy. **Tylko te kraje mogą zachować ciągłość tego obowiązku, w pozostałym zakresie Dyrektywa nie przewiduje możliwości narzucania kredytodawcom przez państwa członkowskie metod badania zdolności kredytowej.** Potwierdził to wyraźnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 27 marca 2014 r. (C-565/12).

Jedynym ustawodawstwem europejskim, który nakazuje badanie zdolności kredytowej za pośrednictwem baz danych, jest ustawodawstwo francuskie, **lecz obowiązek ten istniał przed wejściem w życie Dyrektywy CCD, więc Rząd francuski skorzystał z opcji zawartej w art. 8 zd. 2 Dyrektywy CCD, co również podkreślił Trybunał Sprawiedliwości UE we wspomnianym wyroku C-565/12.**

Brak możliwości ustanowienia przepisów sprzecznych z Dyrektywą zauważył również Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w swoim Stanowisku do projektu ustawy o kredycie konsumenckim pisał, iż „Dyrektywa 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki nakłada na kredytodawców obowiązek badania zdolności kredytowej. Dyrektywa wskazuje ponadto instrumenty, jakich może użyć kredytodawca do dokonania oceny konsumenta m.in. bazy danych. Jednakże, to do kredytodawcy należy wybór takiego instrumentu, aby dokonana ocena zdolności kredytowej była rzetelna. **W ocenie UOKiK wskazanie obowiązku badania zdolności kredytowej np. tylko na podstawie informacji z baz danych mogłoby być sprzeczne z dyrektywą**”.<sup>8</sup>

Obowiązek wskazany w art. 9 ust. 1 ustawy o kredycie konsumenckim ma charakter publicznoprawny. W przypadku niedokonania przez kredytodawcę oceny zdolności kredytowej, kredytodawca naraża się na sankcje, np. z tytułu naruszenia zbiorowych interesów konsumentów lub na postępowanie, wszczynane przez organ nadzoru (w przypadku banków, będzie to Komisja Nadzoru Finansowego, por. art. 138 ust. 3 Prawa bankowego). Potwierdził ten kierunek interpretacji Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 7 maja 2014 r. (VI ACa 945/13), stwierdzając, iż: *Obowiązek ten (badanie zdolności kredytowej – przyp. KPF) ma jednak charakter publicznoprawny, zaś jego należyte wykonanie kontrolują organy nadzoru finansowego. Norma ta nie zawiera natomiast żadnego odniesienia do sfery prawa prywatnego.*

Całkowicie sprzeczne z Dyrektywą CCD i tym samym z prawem europejskim jest ustanowienie – w projektowanym art. 10a ust. 1 ustawy o kredycie konsumenckim – obowiązku odebrania od konsumenta przed udzieleniem mu kredytu konsumenckiego, oświadczenia o dochodach i wydatkach, a następnie zweryfikowania tego oświadczenia, w szczególności za pośrednictwem informacji zgromadzonych, przetwarzanych i udostępnianych przez instytucję, o której mowa w art. 105 ust. 4 Prawa bankowego lub przynajmniej jedno z biur informacji gospodarczej, o których mowa w ustawie o udostępnianiu informacji gospodarczej i wymianie danych gospodarczych.

#### 4. UWAGI SZCZEGÓŁOWE

##### A. Projektowany art. 10a ust. 3 ustawy o kredycie konsumenckim

(art. 7 pkt 2 Projektu ustawy)

Przechodząc do analizy treści przepisu projektowanego art. 10a ustawy o kredycie konsumenckim – **nie tracąc przy tym nadal z pola widzenia zasadniczej uwagi o sprzeczności propozycji z prawem Unii Europejskiej** – zwracamy uwagę, że korzystanie z narzędzi mających na celu analizę zdolności kredytowej konsumenta i analizę ryzyka kredytowego, w tym m.in. weryfikowanie konsumenta w biurze informacji gospodarczej, należy do dobrych praktyk stosowanych obecnie przez instytucje pożyczkowe. Przykładowo, w 2018 r. instytucje pożyczkowe pobrały łącznie w przybliżeniu 5,5 mln raportów kredytowych dotyczących konsumentów do celów oceny zdolności kredytowej. W tym kontekście należy pozytywnie ocenić rezygnację z obligatoryjnej weryfikacji oświadczenia konsumenta zarówno w

<sup>8</sup> Załącznik. Tabela uwag do projektu ustawy o kredycie konsumenckim, str. 26.

instytucjach, o których mowa w art. 105 ust. 4 Prawa bankowego, jak i biurach informacji gospodarczej.

Wskazać jednak należy, iż korzystanie nawet z jednej z powyższych baz danych w zakresie badania wiarygodności kredytobiorcy, stanowi dodatkowe obciążenie dla instytucji pożyczkowych, zwłaszcza w połączeniu z tak drastycznym ograniczeniem kosztów pozaodsetkowych, które może pobierać taki podmiot. Nadto, należy to podkreślić, że dane z instytucji, o których mowa w projektowanym art. 10a ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o kredycie konsumenckim, **nie dają możliwości weryfikacji w pełnym zakresie oświadczenia o dochodach i wydatkach złożonego przez konsumenta, nie zawierają bowiem takich danych** (np. danych o dochodach czy wydatkach, co do których nie ma podstawy dla przekazania ich do wskazanych baz). Tym samym projektodawcy proponują przepisy, których adresaci normy nie będą mogli wypełnić. To zaprzeczenie idei tworzenia prawa w sposób umożliwiający adresatom dostosowanie się do nowych obowiązków i uprawnień.

Podkreślenia wymaga fakt, że obowiązki powyższe oraz konsekwencje ich niedopełnienia nie objęły wszystkich kredytodawców w rozumieniu ustawy o kredycie konsumenckim, bowiem z zakresu podmiotowego – o czym stanowi projektowany art. 10a ust. 8 ustawy o kredycie konsumenckim - wyłączone zostały banki oraz spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, bez podania argumentacji na takie uprzywilejowanie oraz bez uzasadnienia gospodarczego. Wskazujemy, iż banki oraz oddziały instytucji kredytowych realizują obowiązek oceny zdolności kredytowej na zasadach zawartych w rekomendacji T Komisji Nadzoru Finansowego, dysponując w tym zakresie co do zasady swobodą w korzystaniu z takich źródeł (rekomendacja nr 10 w Rekomendacji T dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych)<sup>9</sup>. Gdyby ustawodawca podtrzymywał wyłączenie banków oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych spod projektowanych przepisów art. 10a ust. 1-7 ustawy o kredycie konsumenckim, **to – ze względów systemowych – należy spod tych przepisów wyłączyć również oddziały instytucji kredytowych, działające (podobnie jak banki) na podstawie przepisów Prawa bankowego**. W przeciwnym razie dojdzie do poważnej luki systemowej, w której banki będą miały wyłączenie ustawowe (art. 10a ust. 7 ustawy o kredycie konsumenckim), a oddziały instytucji kredytowej, działające na podstawie przepisów Prawa bankowego nie. Wbrew temu co wskazuje uzasadnienie Projektu ustawy wyłączenia oddziałów instytucji kredytowej spod przepisów art. 10a ust. 1-7 ustawy o kredycie konsumenckim, nie będzie można doszukiwać się w przepisie art. 9 ust. 4 ustawy o kredycie konsumenckim.

Dodatkowo wskazać należy, że weryfikacji oświadczenia konsumenta ubiegającego się o pożyczkę, zwłaszcza w zakresie „wydatków”, przykładowe, wymienione w projektowanym art. 10a ust. 3 ustawy o kredycie konsumenckim dokumenty, w oparciu o które ma nastąpić weryfikacja, nie pozwalają w żadnej mierze na weryfikację wydatków konsumenta.

---

<sup>9</sup> Rekomendacja T dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych. Warszawa, luty 2013 r. Komisja Nadzoru Finansowego

**B. Projektowany art. 10a ust. 4 ustawy o kredycie konsumenckim**

(art. 7 pkt 2 Projektu ustawy)

Całkowicie sprzeczne z Dyrektywą CCD, jest nakazanie kredytodawcom załączania do umowy o kredyt konsumencki oświadczenia konsumenta wraz z informacjami uzyskanymi przez kredytodawcę (projektowany art. 10a ust. 4 ustawy o kredycie konsumenckim). Dyrektywa CCD w art. 10 ust. 2 wskazuje na obligatoryjne elementy umowy o kredyt konsumencki i przepis ten, jako podlegający maksymalnej harmonizacji, nie może być uzupełniany o kolejne obligatoryjne elementy, zwłaszcza te, które nie wynikają z żadnych zapisów Dyrektywy.

Projektowany art. 10a ust. 4 ustawy o kredycie konsumenckim nie uwzględnia również różnych przewidzianych przepisami prawa kanałów dystrybucji kredytu konsumenckiego. **Nie jest technicznie i prawnie możliwe załączanie informacji uzyskanych z baz danych, w sytuacji udzielania kredytu za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość.** Tym samym wypełnienie powyższego obowiązku przez kredytodawców online nie będzie możliwe.

Rozwiązanie to pozostaje przy tym w sprzeczności z kierunkowym działaniem państwa, gdyż nie wpisuje się w cele zdefiniowane w następujących dokumentach:

- 1) Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju;
- 2) Program „Od papierowej do cyfrowej Polski”;
- 3) Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa.

*„Nowoczesne technologie cyfrowe decydują o innowacyjności i konkurencyjności gospodarki. Ich wykorzystanie w sektorze publicznym i obrocie gospodarczym jest papierkiem lakmusowym poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego państw.”<sup>10</sup>* Nie ulega wątpliwości, że w ostatnim czasie rynek usług cyfrowych wszedł w fazę pełnego rozkwitu, a dostawcy oferują coraz dojrzsze, przemyślane, przyjazne rozwiązania, stawiając sobie za cel ograniczenie do minimum zaangażowania po stronie ich odbiorców końcowych. Wysiłki te mogą zostać zniweczone, a dalszy rozwój zahamowany poprzez wprowadzanie rozwiązań wymagających papierowego obiegu dokumentów.

**C. Projektowany art. 10a ust. 5 ustawy o kredycie konsumenckim**

(art. 7 pkt 2 Projektu ustawy)

Odnosząc się do propozycji regulacji dotyczącej konsekwencji niedopełnienia przez instytucję pożyczkową obowiązków w zakresie weryfikacji zdolności kredytowej i analizy ryzyka kredytowego, a także udzielenia kredytu pomimo negatywnych przesłanek, o których mowa w projektowanym art. 10a ust. 5 ustawy o kredycie konsumenckim, należy zwrócić uwagę na prawne i faktyczne problemy, które mogą wynikać z wprowadzenia zapisów w projektowanym brzmieniu.

Projekt wprowadza określone rygory związane z niedopełnieniem obowiązków, nie wskazując jednocześnie, w jaki sposób instytucja pożyczkowa miałaby te rygorystyczne obowiązki wypełnić. Chodzi tutaj przede wszystkim o skutki udzielenia kredytu pomimo zaistnienia

<sup>10</sup> Ministerstwo Cyfryzacji, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/od-papierowej-do-cyfrowej-polski>



negatywnych przesłanek wskazanych w projektowanym art. 10a ust. 5 ustawy o kredycie konsumenckim, polegające na możliwości dochodzenia takiej wierzytelności dopiero po dniu całkowitej spłaty wcześniejszego zobowiązania, jego wygaśnięcia lub po prawomocnym stwierdzeniu przez sąd nieistnienia tego zobowiązania.

Jeżeli kredytodawca dopuści do udzielenia kredytu, pomimo istniejącego innego zadłużenia konsumenta powyżej 6 miesięcy (projektowana ustawa mu tego nie zabrania), nie będzie miał możliwości na etapie ewentualnego dochodzenia należności sprawdzenia w biurze informacji gospodarczej czy poprzednie zadłużenie zostało już spłacone, choćby z uwagi na konieczność posiadania upoważnienia konsumenta (ważne 60 dni od daty udzielenia upoważnienia, tj. od dnia wnioskowania o kredyt), nie będzie miał również możliwości monitorowania w systemie biura, czy taki wpis jest aktualizowany przez wierzyciela. Ponadto biura informacji gospodarczej nie udzielają informacji o podstawie usunięcia wpisu, a podstawy usunięcia nie muszą wynikać ze spłaty zobowiązania, ale z szeregu innych przyczyn (usunięcie w wyniku rozpatrzenia sprzeciwu, zawieszenie ujawniania na czas toczącego się postępowania itp.). Czyni to w tym konkretnym przypadku taki przepis niemożliwym do realizacji, co może prowadzić np. do sytuacji, gdy brak będzie możliwości w ogóle dochodzenia takiej należności, prowadząc do nieuzasadnionego pokrzywdzenia jednej ze stron stosunku prawnego i naruszenie jednej z podstawowych zasad kodeksu cywilnego, tj. zasady swobody umów (art. 353 § 1 KC) oraz zasady pewności obrotu gospodarczego.

Wprowadzenie takiego rozwiązania wymagałoby więc po stronie ustawodawcy doprecyzowania tej regulacji np. poprzez rozszerzenie zakresu dopuszczalności dochodzenia takiej wierzytelności (np. o wprowadzenia przesłanki usunięcia informacji gospodarczej obok spłaty czy wygaśnięcia), jak również zasad, na jakich biuro udostępnia informacje gospodarcze, co wiązałoby się z nowelizacją ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych.

W naszej ocenie – jeśli projektodawcy dążyliby do uchwalenia projektu w obecnym brzmieniu - niezbędne byłoby również określenie minimalnej wysokości zobowiązania, którego zaległość w spłacie wynosi powyżej 6 miesięcy, uniemożliwia dochodzenie wierzytelności, co jak już wskazano narusza zasadę prawa do Sądu i równości wobec prawa. Brak takiego doprecyzowania rodzi bardzo poważne skutki negatywne dla kredytodawcy, co więcej regulacja taka powodować będzie również negatywne skutki dla konsumenta, bowiem nie będzie on mógł zaciągnąć zobowiązania nawet wówczas, gdy kwota zadłużenia (którego może nawet nie być świadomy) będzie niska, a składany przez niego wniosek kredytowy będzie dotyczył zaciągnięcia zobowiązania, na które będzie miał wystarczającą zdolność kredytową i którą będzie mógł bez problemu spłacić. Ponadto, powyższe rozwiązanie promować może celowe działania, polegające na unikaniu realizacji obowiązków wynikających z konieczności wykonania podjętych zobowiązań.

Znacznego przemodelowania wymaga w naszej ocenie również kwestia dotycząca nieważności zbycia takiej wierzytelności, **nawet w sytuacji, gdy wcześniejsze zobowiązanie zostało spłacone, wygasło, czy sąd prawomocnie stwierdził jego nieistnienie**. Tak jednoznacznie wynika z językowej wykładni projektowanego art. 10a ust. 5 pkt 1 ustawy o kredycie

konsumenckim. Tak określona sankcja jest zdecydowanie zbyt daleko idąca i nie mieści się w katalogu sankcji, jakie dopuszcza Dyrektywa o kredycie konsumenckim (np. sankcja kredytu darmowego).

Skutkiem tak zaprojektowanych zmian zakresie oceny zdolności kredytowej i konsekwencji naruszenia przepisów będzie powstanie na rynku kredytów konsumenckich sytuacji odwrotnej do zamierzonego przez ustawodawcę celu, tj. korzystanie przez podmioty, na które nałożone zostały powyższe obowiązki i które są objęte konsekwencjami ich niewypełnienia, z takich baz danych, w których jest mniejsze ryzyko uzyskania skutecznie informacji gospodarczej o istniejących zaległościach, w celu uniknięcia ograniczeń i związanych z tym konsekwencji. W przypadku przyjęcia proponowanych zmian nie można bowiem wykluczyć, że z perspektywy niektórych instytucji pożyczkowych – przy założeniu, że jakiegokolwiek instytucje pożyczkowe będą funkcjonowały w oparciu o nowe przepisy dotyczące limitu kosztów pozaodsetkowych - dążących do maksymalizacji sprzedaży kosztem wyższego ryzyka, **korzystne może się wydawać korzystanie z baz o jak najmniejszej liczbie lub jak najmniejszej unikalności danych**. Takie bazy odznaczają się bowiem niższym wskaźnikiem pokrycia populacji, co daje mniejsze prawdopodobieństwo negatywnej weryfikacji klienta (tzw. „trafienia”). Poza oczywistymi negatywnymi skutkami z punktu widzenia zasad odpowiedzialnego i bezpiecznego pożyczania, może to również spowodować, że – paradoksalnie – **dyskryminowane byłyby bazy, posiadające największe i najlepsze zasoby danych**. W szczególności dotyczyłoby to biur o najdłuższym stażu działania, które poniosły największe nakłady na budowę swoich baz danych. Można takie zjawisko określić „**paradoksem pustej bazy**”.

Na marginesie pragniemy zwrócić również uwagę, że powszechną praktyką instytucji pożyczkowych jest zlecenie dochodzenia wierzytelności zewnętrznym firmom windykacyjnym, które jako podmiot zewnętrzny nie mają wiedzy na temat stanu faktycznego, dotyczącego wierzytelności (w tym czy została udzielona zgodnie z przepisami czy też czy nie naruszono regulacji zawartych np. w projektowanym art. 10a ust. 5 ustawy o kredycie konsumenckim), w związku z czym rodzi to wątpliwości w kwestii ewentualnej odpowiedzialności takich podmiotów na gruncie obowiązującego prawa za prowadzenie działań windykacyjnych pomimo np. ustawowego zakazu.

Dodatkowo wskazujemy, że przewidziane w Projekcie ustawy rozwiązania, zmierzające do ograniczenia możliwości zbywania wierzytelności, będą miały **wysoce negatywny wpływ na rynek obrotu wierzytelnościami, w szczególności na branżę sekurytyzacyjną**. Sekurytyzacja, podobnie jak subpartycypacja, odgrywa pozytywną rolę na rynku finansowym, albowiem umożliwia instytucjom finansowym (inicjatorów sekurytyzacji) poprawę płynności. Spełnia również ważną funkcję gwarancyjną dla dłużników (konsumentów), ponieważ zapewnia profesjonalizację windykacji należności, poprzez poddanie jej regulacji prawnej i nadzorowi władz państwowych, w tym bardzo restrykcyjnego nadzoru merytorycznego UOKiK. W ostatnich latach co raz większe znaczenie odgrywa sekurytyzacja wierzytelności z tytułu pożyczek konsumenckich, udzielanych przez instytucje pożyczkowe.

Należy jednak zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt i niespodziewany skutek uboczny wspomnianych zmian, mianowicie ich **negatywny wpływ na umowną restrukturyzację zobowiązań**. Porozumienia dotyczące restrukturyzacji zobowiązań (zwane potocznie

„ugodami”) stanowią istotny element **polubownych procedur windykacyjnych** stosowanych przez wierzycieli, zarówno pierwotnych, jak i wtórnych, tj. głównie firmy windykacyjne i fundusze sekurytyzacyjne. Zawieranie tych porozumień jest korzystne dla obu stron, albowiem umożliwia ustalenie możliwego do wykonania harmonogramu spłaty oraz uniknąć skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego i egzekucyjnego. Warto pamiętać, że porozumienia, o których mowa powyżej, co do zasady podlegają przepisom ustawy o kredycie konsumenckim. Umową o kredyt konsumencki w rozumieniu powołanej ustawy jest bowiem m.in. *umowa przewidująca odroczenie płatności lub zmianę sposobu spłaty w przypadku gdy konsument jest w zwłoce w związku ze spłatą zadłużenia wynikającego z umowy o kredyt* (art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy o kredycie konsumenckim). Należy mieć na uwadze, że porozumienia tego rodzaju z zasady zawierane są z osobami posiadającymi zaległości w spłacie zobowiązań, niejednokrotnie powyżej 6 miesięcy. **Ograniczenie możliwości zbywania oraz dochodzenia wierzytelności, wynikających z takich porozumień powodowałoby, że wierzyciele nie decydowaliby się na restrukturyzację długu, lecz niezwłocznie kierowaliby sprawę na drogę postępowania sądowego i egzekucyjnego.** Poza **wzrostem obciążeń dla wymiaru sprawiedliwości**, skutkiem byłoby **dalsze powiększanie się długu o koszty procesu i egzekucji.**

**Rekomendacja KPF: usunięcie projektowanej regulacji.**

#### **D. Projektowany art. 10a ust. 7 ustawy o kredycie konsumenckim**

(art. 7 pkt 2 Projektu ustawy)

Projektowany art. 10a ust. 7 ustawy o kredycie konsumenckim przewiduje obowiązek dla kredytodawców niezwłocznego przekazywania informacji o **udzieleniu** kredytu **oraz zaległościach** w spłacie kredytu: 1) instytucji, o której mowa w art. 105 ust. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, lub 2) biuru informacji gospodarczej, o którym mowa w ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych.

Wprowadzenie obowiązku przekazywania tych informacji do co najmniej jednej bazy danych jest uzasadnione i celowe.

Pragniemy jednak zwrócić uwagę na pewną wątpliwość interpretacyjną związaną z użyciem spójnika „oraz”. Jeżeli przyjmiemy, że „oraz” oznacza koniunkcję, wówczas dla zgłoszenia informacji do podmiotów wskazanych w tym przepisie konieczne jest łączne wystąpienie obu wskazanych w nim warunków. Zatem dopiero z chwilą powstania zaległości możliwe byłoby dokonanie zgłoszenia.

Można zaś przyjąć również odmienne rozumienie tego przepisu, gdyż warunkiem *sine qua non* powstania zaległości w spłacie kredytu jest jego wcześniejsze udzielenie. Gdyby przekazywane miały być tylko informacje o zaległości, nie byłoby uzasadnione wprowadzanie do przepisu zapisu o przekazywaniu informacji o „udzieleniu” kredytu. Wystarczające byłoby wprowadzenie obowiązku informowania o powstaniu zaległości.

**E. Projektowany art. 36a ustawy o kredycie konsumenckim**

(art. 7 pkt 4 Projektu ustawy)

Obowiązujący od 11 marca 2016 r. wzór, stanowiący podstawę do wyliczeń maksymalnych pozaodsetkowych kosztów kredytu został wypracowany jako racjonalny i uzasadniony w realiach społeczno - gospodarczych. Ograniczenie maksymalnych pozaodsetkowych kosztów kredytu do wysokości wskazanej w Projekcie ustawy spowoduje konieczność zaprzestania przyznawania kredytów konsumenckich, co spowoduje rozwój szarej strefy w tym zakresie. W tym miejscu warto przytoczyć **fragment uzasadnienia do ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw z dnia 05.08.2015 r.** (nr druku: 3460), w którym obecnie obowiązujący limit określono jako: **„Zaproponowano limit mieszczący się w dolnej granicy kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców, co dodatkowo powinno motywować przedsiębiorców do racjonalizacji kosztów”.**

Wysokość ponoszonych kosztów w związku z zawarciem umowy pożyczki i jej wykonaniem obrazuje również fragment uzasadnienia do ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw z dnia 05.08.2015 r. (nr druku: 3460), w którym wskazano, iż: *„W segmencie mikropożyczek, gdzie okres kredytowania na ogół nie przekracza miesiąca, koszty operacyjne kształtują się na poziomie 15–27% kwoty pożyczki. Do kosztów operacyjnych należy dodać koszt ryzyka, który w segmencie mikropożyczek oscyluje w granicach 11% (odsetek pożyczek straconych), zatem przeciętne koszty w tym segmencie kształtują się między 26% a 38% kwoty pożyczki. W związku z powyższym proponuje się wprowadzenie limitu stałego całkowitego kosztu kredytu z wyłączeniem odsetek, w wysokości 25% całkowitej kwoty kredytu. Limit ten będzie niezależny od okresu kredytowania, a jego celem jest umożliwienie przedsiębiorcom pokrycia kosztów stałych związanych z udzieleniem pożyczki. Zaproponowano limit mieszczący się w dolnej granicy kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców, co dodatkowo powinno motywować przedsiębiorców do racjonalizacji kosztów. Mając na uwadze, że sektor pożyczek konsumenckich jest zróżnicowany, a zatem obejmuje również pożyczki udzielane na dłuższe okresy, zaproponowano dodatkowo limit całkowitego kosztu kredytu z wyłączeniem odsetek, w wysokości 30%, uzależniony od okresu kredytowania (mający zastosowanie w skali roku). Koszty operacyjne w segmencie pożyczek udzielanych na dłuższe okresy stanowią 27,5% do 51% kwoty pożyczki. Do kosztów operacyjnych należy dodać koszt ryzyka, który Konfederacja Lewiatan szacuje w tym segmencie na ok. 22%–25%. Całkowite koszty pożyczki udzielonej na okres ok. 1 roku będą oscylować w granicach 49,5%–76% kwoty pożyczki.”.*

W świetle powyższego należy podkreślić, co zostało również przez ustawodawcę dostrzeżone, że maksymalny pozaodsetkowy koszty kredytu wskazany w Projekcie ustawy nie jest adekwatny do kosztów, jakie rzeczywiście ponoszą kredytodawcy, tym bardziej że przewiduje on dodatkowe obowiązki związane chociażby z oceną zdolności kredytowej (np. mający zostać dodany art. 10a ustawy o kredycie konsumenckim). **Wskazać bowiem trzeba, że koszty ponoszone przez kredytodawców obejmują między innymi:** zapłatę wynagrodzenia dla agenta pośredniczącego w zawarciu umowy, przygotowanie formularza informacyjnego, ocenę zdolności kredytowej kredytobiorcy poprzez złożenie płatnych zapytań do biur informacji gospodarczej/kredytowej, wynagrodzenie pracowników, koszty korespondencji listowej, wycena ryzyka klienta na dzień zawarcia umowy (ryzyko stanowi również element kosztów, a wraz z wydłużaniem okresu

kredytowania ryzyko wzrasta), koszty systemów informatycznych, utrzymywanie baz danych o klientach, spełnienie wszystkich wymogów ustawowych wynikających między innymi z ustawy o kredycie konsumenckim, regulacjach dotyczących ochrony danych osobowych lub ustawie o Rzeczniku Finansowym, obciążenia fiskalne, składka na działalność Rzecznika Finansowego, podatek bankowy. W tym miejscu należy wskazać, że ocena zdolności kredytowej jest jednym z głównych obowiązków nakładanych na instytucje pożyczkowe, w konsekwencji natomiast w ramach prowadzonej działalności gospodarczej i stosowanych opłat musi być uwzględniany koszt analizy wniosków kredytowych, tym bardziej, że zgodnie z art. 28a ustawy o kredycie konsumenckim instytucja pożyczkowa nie może obciążać opłatami konsumentów, z którymi umowy pożyczki nie zawrze.

Poza tą grupą kosztów trzeba uwzględnić również koszty wynikające z ryzyka kredytowego, czyli **szkodowości portfela, który wynosi ok. 20-30%**, przy czym **firmy pożyczkowe (w przeciwieństwie do banków i SKOK-ów) nie mogą zaliczać tzw. złych długów do kosztów uzyskania przychodu**. Istotnym źródłem kosztów są również koszty finansowania instytucji pożyczkowych, czyli koszt pozyskania środków na działalność pożyczkową. Należy przy tym podnieść, iż **instytucje pożyczkowe nie przyjmują depozytów**, które stanowią bardzo tanie źródło działalności kredytowej banków i SKOK.

Koszty ponoszone przez instytucje pożyczkowe potwierdza również orzecznictwo przykładowo w **wyroku z dnia 25.06.2018 r. Sąd Okręgowy w Szczecinie II Wydział Cywilny Odwoławczy (sygn. akt II Ca 598/18)**, wskazał, że **„Należy mieć na uwadze, że firmy pożyczkowe, w odróżnieniu od banków, ponoszą dużo większe ryzyko swej działalności, w zakresie braku obsługi zobowiązań przez swych klientów”**.

Ponownie pragniemy zwrócić również uwagę, iż, wbrew wskazaniom w ocenie skutków regulacji, wprowadzenie zmian w zaproponowanym formacie doprowadzi do **zmniejszenia wpływów do budżetu Państwa** – pomimo zapewnień Projektodawców, według których zmiany te nie będą miały wpływu na budżet. Zgodnie z analizami KPF, likwidacja firm pożyczkowych będzie miała bardzo istotny wpływ na wysokość wpływów z tytułu **CIT, VAT, a także PIT oraz podatku bankowego**.

**Rekomendacja KPF: pozostawienie limitów na niezmienionym poziomie, względnie powrót do pierwotnej propozycji projektodawców, a więc ustanowienia limitu kosztów pozaodsetkowych na poziomie 45 % w pierwszym roku trwania umowy (25%+20%).**

#### **F. Nadzór KNF nad sprawami konsumenckimi**

(art. 7 pkt 7 Projektu ustawy)

W ocenie KPF, brak jest uzasadnienia do tego, aby w przedmiotowym Projekcie ustawy wprowadzone były przepisy, poddające instytucje pożyczkowe nadzorowi merytorycznemu w zakresie ochrony praw konsumenta Komisji Nadzoru Finansowego, w sytuacji, kiedy ten obszar nadzoru jest już domeną **Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta, monitorującego skutecznie praktyki wszystkich przedsiębiorców sektora usług kredytu konsumenckiego**.

## G. Nadzór KNF

(art. 7 pkt 7 Projektu ustawy)

Zwracamy uwagę, że w projekcie art. 59dg ust. 2 brak jest określenia, jaki okres Projektodawca ma na myśli. Rekomendujemy doprecyzowanie tego uprawnienia nadzorczego w ustawie.

Ponadto, w odniesieniu do art. 59dg ust. 3, jeśli KNF ma prawo oczekiwać ustnych informacji, to w ocenie KPF należy wskazać podmioty, które posiadają uprawnienie do wypowiedzania się w imieniu instytucji. Aktualnie ze względu na ustawowy wymóg prowadzenia działalności w formie spółki akcyjnej lub spółki z o.o., przepis tak sformułowany jak w Projekcie może powodować wątpliwości interpretacyjne czy taka deklaracja ma zostać złożona przez uprawnione do reprezentacji podmioty czy też przez upoważnionego pracownika spółki.

Z projektowanej treści przepisu art. 59dg ust. 4 wynika, że sankcje mogą być zastosowane w przypadku, gdy pożyczkodawca przekracza limity, ale również w razie stwierdzenia, że instytucja pożyczkowa wykonuje działalność z naruszeniem ustawy. Zdaniem KPF, takie sformułowanie prowadzi do nieuzasadnionej merytorycznie uznaniowości nadzorcy w stosowaniu sankcji. Kryteria, jakimi ma się kierować KNF, określone zostały jedynie dla ustalania kary pieniężnej (rodzaj i waga naruszenia oraz rozmiar prowadzonej działalności). Takie same kryteria powinny być określone dla pozostałych sankcji.

Wątpliwości również budzi tryb decyzji administracyjnej, powodujący możliwość zawieszenia podmiotu niemal natychmiast, co może doprowadzić do jego upadku i nieuzasadnionych merytorycznie kosztów.

**Zaproponowane w art. 59dg ust. 7 rozwiązanie stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą instancyjności.** Dla porównania, decyzje Prezesa UOKiK są wykonalne, gdy staną się ostateczne i prawomocne, tj. gdy wyczerpana zostanie droga odwoławcza lub też bezskutecznie upływie termin do zaskarżenia takiej decyzji.

## IV. UWAGI DO PROJEKTU ZMIAN W KODEKSIE CYWILNYM

### 1. Umowa zobowiązująca do przeniesienia własności nieruchomości mieszkalnej

(art. 1 pkt 1 Projektu ustawy)

W ocenie KPF, projektowany art. 387<sup>1</sup> KC może budzić wątpliwości interpretacyjne. Naszym zdaniem znajdzie on zastosowanie m.in. w umowach pożyczki oraz przewłaszczenia na zabezpieczenie, w których przeniesienie prawa własności jest pochodną łączącego strony stosunku prawnego, ew. konsekwencją (z reguły negatywną) zabezpieczenia roszczeń przysługujących jednej ze stron. Nie będzie zaś dotyczył sytuacji, w której strony przenoszą prawo własności nieruchomości i w ramach tej umowy ustalają wzajemne zobowiązania, np. w umowie sprzedaży - kupujący zobowiązuje się zapłacić cenę, a sprzedający wydać nieruchomość, czy w umowie o dożywocie - zbywca zobowiązuje się przenieść prawo własności nieruchomości, a nabywca zapewnić zbywcy dożywotnie utrzymanie.

Obawiamy się jednak, że będzie on interpretowany w sposób, który uniemożliwiłby sprzedaż, darowiznę itp. nieruchomości służących do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych zbywcy bądź (w niektórych przypadkach) zdecydowanie cały proces wydłużał (np. w przypadku odmowy dokonania czynności przez notariusza, a rezultacie wniesienia przez którąkolwiek ze stron zażalenia do sądu okręgowego itp.).

**W celu uniknięcia wszelkich wątpliwości, w szczególności zaś obawiając się, iż komentowany przepis po wejściu w życie sparaliżuje obrót nieruchomościami, proponujemy, aby jego brzmienie zostało zmodyfikowane w następujący sposób:**

„Nieważna jest umowa, w której osoba fizyczna zobowiązuje się do przeniesienia własności nieruchomości służącej zaspokojeniu jej potrzeb mieszkaniowych w celu zabezpieczenia roszczeń wynikających z umowy pożyczki lub innej umowy nienazwanej o podobnym charakterze niezwiązanej bezpośrednio z działalnością gospodarczą lub zawodową tej osoby”.

Rozwiązanie powyższe usuwa wszelkie wątpliwości i jest zgodne z intencjami Projektodawców. Po pierwsze, w uzasadnieniu do projektowanych zmian zestawia się obok siebie art. 387<sup>1</sup>, 720<sup>1</sup>-720<sup>4</sup> i art. 724<sup>1</sup> KC, które mają na celu „wzmocnienie ochrony osoby fizycznej (...) przed obciążaniem jej nadmiernie wysokimi pozaodsetkowymi kosztami związanymi z udzieleniem świadczenia pieniężnego”. Po drugie, wyraźnie wskazuje się (str. 23 uzasadnienia), iż „proponowane rozwiązania mają na celu wyeliminowanie sytuacji, w których osoby fizyczne podstępem zmuszane są do dokonywania niekorzystnych dla nich rozporządzeń nieruchomością, w której zamieszkują, najczęściej pod pretekstem umowy pożyczki lub innej umowy nienazwanej o podobnym charakterze”.

W związku z powyższym wprowadzenie sugerowanej powyżej zmian odzwierciedlałoby intencje wskazane w uzasadnieniu do Projektu ustawy, a jednocześnie nie wpłynęłoby negatywnie na rynek obrotu nieruchomościami.

## **2. Limit kosztów pozaodsetkowych w Kodeksie cywilnym**

(art. 1 pkt 2 Projektu ustawy)

KPF docenia, że w pkt 7 Oceny Skutków Regulacji – „Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe” - **dostrzeżony został rozwój usług person to person (p2p)** i dodatkowo przewiduje się, że „jednym ze skutków wejścia w życie proponowanych zmian może być wzrost zainteresowania i popularności operacjami finansowymi typu p2p person to person. Zgodnie ze wskazanym modelem transakcje finansowe są przeprowadzane między zainteresowanymi stronami z pominięciem pośrednictwa instytucji finansowej. Kontakt zainteresowanych stron realizowany jest przy pomocy profesjonalnych portali internetowych. Dane rozwiązanie pozwala pożyczkodawcom oraz pożyczkobiorcom, na szybkie uzgodnienie warunków transakcji, w szczególności odpowiadającej im stopy procentowej. Podmiot administrujący wyspecjalizowanym portalem internetowym może czerpać dodatkowe dochody m.in. z tytułu prowizji od zawieranych transakcji, usług kredytowych agencji ratingowych oraz innych opłat.

*Mając na uwadze, coraz szerszy dostęp do sieci internetowej omawiane rozwiązanie może odnotować znaczący wzrost popularności.”.*

Rynek pożyczek społecznościowych w Polsce charakteryzuje się pożyczkami udzielanymi na krótkie okresy (ponad 50% wszystkich pożyczek udzielanych jest na okres do 2 miesięcy - dane historyczne platformy crowdfundingowej, jednego z Członków KPF). Wynika to z **relatywnie wysokiej szkodowości pożyczek społecznościowych**, co jest spowodowane m.in. brakiem pełnej wiedzy o pożyczkobiorcach (zarówno prywatni pożyczkobiorcy, jak i platforma pożyczek społecznościowych - inaczej niż banki i instytucje pożyczkowe - nie może korzystać z pełnych raportów baz danych).

Projekt ustawy zakłada, w art. 720<sup>2</sup> § 1 KC, ograniczenie pozaodsetkowych kosztów w umowach pożyczki pieniężnej zawieranej z osobą fizyczną i niezwiązaną bezpośrednio z działalnością gospodarczą lub zawodową tej osoby. **Popieramy wprowadzenie takiego ograniczenia, jednak nasze obawy wzbudza uzależnienie pozaodsetkowych kosztów od okresu pożyczki, wyrażone wzorem:**

$$MKP \leq K \times n / 365 \times 25\%$$

w którym poszczególne symbole oznaczają:

MKP - maksymalną wysokość kosztów pozaodsetkowych,

K - całkowitą kwotę pożyczki,

n - okres spłaty wyrażony w dniach.

**Poniżej przedstawiamy symulację pożyczki pieniężnej zawieranej z osobą fizyczną i niezwiązaną bezpośrednio z działalnością gospodarczą lub zawodową tej osoby:**

Okres pożyczki	Udzielenie pożyczki pomiędzy osobami fizycznymi w kwocie <b>1 000 zł</b>			
	Maksymalne odsetki kapitałowe (10% w skali roku)	Maksymalne koszty pozaodsetkowe (n/365) * 25%	Maksymalny przychód	Maksymalny zysk po opodatkowaniu
7 dni	1,9 zł	4,8 zł	6,7 zł	5,4 zł
<b>30 dni</b>	<b>8,2 zł</b>	<b>20, 5 zł</b>	<b>28,7 zł</b>	<b>23,2 zł</b>
60 dni	16,4 zł	41 zł	57,4 zł	46,5 zł
365 dni	100 zł	250 zł	350 zł	283,5 zł

Jak wynika z powyższej symulacji, **pożyczkodawca pożyczający przez platformę pożyczek społecznościowych, nieznaną choć zweryfikowaną osobie fizycznej, 1.000 zł na okres 30 dni, może maksymalnie osiągnąć przychód w wysokości 23,2 zł, a stracić 1.000 zł.** Biorąc pod uwagę fakt, że **po dwóch stronach transakcji są osoby fizyczne, występuje znacząca dysproporcja pomiędzy możliwymi zyskami a stratami**, stąd z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, iż takie **pożyczki będą dla pożyczkodawców zbyt ryzykowne**, a w



konsekwencji odchodzenia od tej formy finansowania, aktualnie korzystniejszej cenowo dla konsumentów niż w innych sektorach rynku kredytu konsumenckiego, **funkcjonowanie platform pożyczek społecznościowych okaże się niecelowe.**

Niewiele lepsza będzie sytuacja w odniesieniu do pożyczek na dłuższe okresy niż 30 dni. Trzeba bowiem pamiętać o oczywistej zasadzie związanej z ryzykiem kredytowym, iż ryzyko zwiększa się wraz z wydłużeniem okresu oczekiwania na spłatę.

### **Propozycja legislacyjna KPF**

**Z powyższego względu rekomendujemy następującą treść art. 720<sup>2</sup> § 1 KC:**

„Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, w umowie pożyczki pieniężnej, zawieranej z osobą fizyczną i niezwiązanej bezpośrednio z działalnością gospodarczą lub zawodową tej osoby, łączna wysokość kosztów pozaodsetkowych nie może przekraczać maksymalnej wysokości kosztów pozaodsetkowych określonych wzorem:

$$MPKK \leq (K \times 25\%)$$

w którym poszczególne symbole oznaczają:

MPKK - maksymalną wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu,

K - całkowitą kwotę kredytu.”

**Równocześnie art. 720<sup>2</sup> § 2 KC brzmiałby następująco:**

„Pozaodsetkowe koszty, o których mowa w § 1, w całym okresie spłaty pożyczki nie mogą być wyższe od 25% całkowitej kwoty pożyczki.”

Wskazujemy również, że proponowany zapis art. 720<sup>1</sup> § 3 KC („[...] jeśli dającego pożyczkę reprezentuje agent lub inna osoba [...]”) nie dotyczy platform pożyczek społecznościowych, które kojarzą obie strony transakcji, czyli pożyczkobiorcę (osobę prywatną) oraz pożyczkodawcę (osobę prywatną) i z reguły swoją prowizję za pośrednictwo pobierają od pożyczkobiorcy w momencie zawarcia umowy pożyczki z pożyczkodawcą.

Szczegółowe modele platform pożyczek społecznościowych, wraz z listą barier regulacyjnych, zostały opisane w raporcie „Raport z prac Zespołu roboczego ds. rozwoju innowacji finansowych (FinTech)” opublikowanym przez Komisję Nadzoru Finansowego w listopadzie 2017 r. Dokładny opis modeli platform crowdfundigowych (w tym pożyczek społecznościowych) w świetle aktualnych regulacji stanowi Załącznik nr 2 do ww. Raportu<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Raport\\_KNF\\_11\\_2017\\_60290.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Raport_KNF_11_2017_60290.pdf)

## V. UWAGI DO PROJEKTU ZMIAN W KODEKSIE POSTĘPOWANIA CYWILNEGO

### 1. Licytacja nieruchomości mieszkalnej

(art. 2 pkt 3 Projektu ustawy)

Projektowany art. 952<sup>1</sup> KPC ogranicza prawo wierzyciela do złożenia wniosku o wyznaczenie terminu licytacji lokalu mieszkalnego/nieruchomości gruntowej zabudowanej budynkiem mieszkalnym, które służą zabezpieczeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika, wyłącznie do przypadku, w którym wysokość wierzytelności będzie wynosić co najmniej **5%** wartości nieruchomości.

W ocenie KPF, dyskusyjnym jest proponowany próg wartości nieruchomości, albowiem takie ograniczenie prawa wierzyciela, celem ochrony praw dłużnika, którego zobowiązanie nie opiewa na wysokie kwoty może jednak w konsekwencji wywołać skutek odwrotny. **Projektowany przepis może wręcz zachęcić dłużnika do tego, aby nie spłacać swojego zobowiązania w sytuacji, w której jedynym możliwym sposobem odzyskania przez wierzyciela należności byłaby egzekucja z nieruchomości.**

Zwrócić przy tym należy uwagę, iż środek egzekucyjny w postaci egzekucji z nieruchomości jest wykorzystywany powszechnie jako ostateczny z uwagi na skomplikowaną i długotrwałą paroetapową procedurę jego przeprowadzania. Pokreślić przy tym należy, iż na każdym etapie postępowania egzekucyjnego prowadzonego z nieruchomości dłużnika, dłużnikowi przysługują stosowne środki zaskarżenia poszczególnych czynności realizowanych przez organy egzekucyjne, co stanowi zasadniczą ochronę przed ewentualnymi nieprawidłowościami w procesie dochodzenia i egzekucji należności pieniężnych.

Dodatkowo, zauważyć należy, iż Rzecznik Finansowy wskazał, że przepisy ustawy antylichwiarskiej mogą spowodować przestawienie profilu prowadzonej działalności na zawieranie umów innego rodzaju niż umowa pożyczki, poprzez przykładowo sprzedaż nieruchomości z zastrzeżeniem prawa odkupu na nierynkowych warunkach z zastrzeżeniem prawa odkupu, które z uwagi na krótki termin spłaty pożyczki był nierealny i prowadzący do utraty przez nich najważniejszych składników majątkowych.

#### **Propozycja legislacyjna KPF**

KPF rekomenduje się obniżenie przedmiotowego progu do wysokości **2%** wartości nieruchomości i nadanie art. 952<sup>1</sup> § 2 KPC następującego brzmienia:

*„§ 2. Wierzyciel jest uprawniony do złożenia wniosku, o którym mowa w § 1, jeżeli wysokość egzekwowanej należności głównej stanowi co najmniej równowartość **jednej pięćdziesiątej części sumy oszacowania.**”*

## VI. UWAGI DO PROJEKTU ZMIAN W USTAWIE O NADZORZE NAD RYNKIEM FINANSOWYM

### 1. Objęcie instytucji pożyczkowych i pośredników kredytowych nadzorem KNF

(art. 5 Projektu ustawy)

KPF co do zasady popiera intencję objęcia nadzorem administracyjnym instytucji pożyczkowych i pośredników kredytowych przez Komisję Nadzoru Finansowego.

Jednocześnie, nasze wątpliwości budzi jednak w szczególności zakres nadzoru proponowany w nowelizacji ustawy o kredycie konsumenckim, w tym przed wszystkim duplikowanie nadzoru w sprawach ochrony praw konsumenta, sprawowanego już przez UOKiK. Szczegółowe uwagi w tym zakresie przedstawiamy w komentarzu do ww. ustawy (str. 21-22 niniejszego stanowiska).

## VII. UWAGI DO PROJEKTU PRZEPISÓW KOŃCOWYCH

### 1. Przepis intertemporalny – Kodeks karny

(art. 12 Projektu ustawy)

Wbrew stanowisku zawartemu w uzasadnieniu, w naszej opinii - z uwagi na zasady pewności prawa oraz zasadę *lex retro non agit* - przepisy karne wprowadzane ustawą nie mogą mieć zastosowania do umów, zawartych przed jej wejściem w życie (art. 12 Projektu ustawy).

**Zakładana przez projektodawców możliwość penalizowania żądania świadczenia zgodnego z poprzednim porządkiem prawnym jest całkowicie sprzeczna z zasadą *lex retro non agit*. Należy zauważyć, że gdyby ustawa weszła w życie z treścią art. 12 w dotychczasowym kształcie, możliwe byłoby penalizowanie zachowania polegającego na żądaniu pozaodsetkowych kosztów kredytu w wysokości, która obowiązywała od 11 marca 2016 r. Taka penalizacja nie może mieć miejsca w państwie prawa, gdzie każdy powinien mieć możliwość dochodzenia swojego roszczenia w zakresie, w jakim nie było to zabronione w momencie zawierania umowy. **Co za tym idzie nowe przepisy karne powinny obowiązywać jedynie do stosunków prawnych zawartych już po wejściu w życie ustawy.****

Treść art. 12 Projektu ustawy rodzi także poważne wątpliwości natury praktycznej, ponieważ nie wiadomo co należy uznać za „żądanie”. Przykładowo można zastanawiać się, czy w takim przypadku trwające dotychczas postępowanie egzekucyjne powinno zostać uznane za penalizowane żądanie, a co za tym idzie czy w takim zakresie należy ograniczyć egzekucję w toku. Powyższe wątpliwości dotyczą również samych postępowań sądowych. Rodzi to też istotne konsekwencje podatkowe, ponieważ w przypadku konieczności ograniczenie roszczeń kredytodawcy będą zmuszeni do dokonania odpowiednich korekt podatkowych, a w konsekwencji wykazywania w kolejnych latach strat.

Ponadto, użyte w art. 12 Projektu ustawy sformułowanie: „...nie wynikają bezpośrednio z tej umowy lub z innych ważnych czynności prawnych” sugeruje, że ustawodawca przewiduje istnienie takich kosztów pozaodsetkowych, które co prawda wynikają z umowy, ale nie w sposób bezpośredni. W związku z tym powstaje kluczowa kwestia, czym jest owa bezpośredniość

wynikania danych kosztów z umowy. Można mieć wątpliwości, czy dotyczy ona jasności i precyzyjności zapisów umownych przewidujących obowiązek zapłaty kosztów, czy może chodzi o wymóg, aby koszt pozaodsetkowy był wprost naliczony w samej umowie kredytu konsumenckiego, a nie wynikał z późniejszych zdarzeń prawnych (np. kary umowne naliczone dłużnikowi na etapie wykonywania umowy). Będzie to kwestia szczególnie problematyczna np. w przypadku modelu opartego na umowach ramowych i może powodować wątpliwości interpretacyjne co do charakteru umowy lub definicji ważnych czynności w ogólności.

Opisane wyżej niejasności co do rzeczywistej treści normatywnej przepisu art. 12 Projektu ustawy w związku z projektowanym przepisem art. 304 § 2 Kodeksu karnego, naruszają zasadę określoności znamion czynu zabronionego (**nullum crimen sine lege certa**) wynikającą z art. 42 § 1 Konstytucji RP oraz przepisu art. 1 § 1 Kodeksu karnego.



Konferencja<sup>®</sup>  
Przedsiębiorstw  
Finansowych  
w Polsce