



Opinia i uwagi Polskiego Związku Instytucji Pożyczkowych – Związku Pracodawców do projektu UD145 Ministerstwa Sprawiedliwości o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie, a w szczególności proponowanych zmian w Ustawie o kredycie konsumenckim i innych ustawach wpływających na działalność instytucji pożyczkowych

Polski Związek Instytucji Pożyczkowych jest największą organizacją pracodawców rynku instytucji pożyczkowych. Zrzesza 90% sektora internetowych pożyczek pozabankowych w Polsce – 50 największych serwisów pożyczkowych oraz ponad 20 przedsiębiorstw niefinansowych budujących infrastrukturę rynku pożyczkowego. Tradycje Związku sięgają 2013 r. (wcześniej jako Związek Firm Pożyczkowych). Organizacja została powołana jako reprezentant branży w debacie publicznej i kontaktach z regulatorem. Związek prowadzi proces samoregulacji branży poprzez Kodeks Odpowiedzialnego Pożyczania. Ponadto Związek działa jako platforma branżowa, podnosząca kwalifikacje pracowników oraz promująca normy etyczne i wysokie standardy biznesowe w instytucjach pożyczkowych. Statutowym filarem organizacji są też prowadzone stale działania prokonsumenckie, takie jak bezpłatna pomoc prawna i akcje edukacyjne zmierzające do budowania świadomości odpowiedzialnego korzystania z usług finansowych. Członkami organizacji są wyłącznie instytucje, które stosują i promują najwyższe standardy biznesowe i etyczne, którym zależy na budowie długoterminowych relacji opartych na zaufaniu i wiarygodności. Wyróżnikiem firm zrzeszonych w Związku jest stawianie klienta w centrum swojej działalności, poprzez świadczenie profesjonalnych, wygodnych i dostępnych usług finansowych.

W związku z powyższym kierujemy w trybie konsultacji publicznych nasze uwagi do projektu, podzielone na dwie sekcje: I – uwagi tematyczne do poszczególnych dziedzin aktywności instytucji pożyczkowych oraz II – szczegółowe uwagi prawne do poszczególnych przepisów projektu ustawy.

I - UWAGI TEMATYCZNE

[ograniczenie pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego]

Polski Związek Instytucji Pożyczkowych na podstawie dostępnych sprawozdań finansowych instytucji pożyczkowych przeprowadził symulację, jak zmieniłby się wynik finansowy branży pożyczkowej w 2017 r., gdyby obniżony limit kosztów pozaodsetkowych obowiązywał już w 2017 r. Ponieważ obniżenie limitu w różnych modułach wzoru waha się od 16,67% do 25%, a także biorąc pod uwagę, że przychody z tytułu odsetek 10% w skali roku pozostają bez zmian oraz że nie wszystkie instytucje pobierają koszty w maksymalnym wymiarze, na potrzeby symulacji przyjęto, że **obniżenie limitu w kształcie zaproponowanym przez projektodawcę obniży o co najmniej 20% przychody sektora instytucji pożyczkowych.**

Przychody badanego sektora w 2017 r. wyniosły 3763 mln zł, a zysk netto 162 mln zł. Gdyby w 2017 r. obowiązywał niższy limit na koszty pozaodsetkowe, taki jak proponuje Ministerstwo Sprawiedliwości, przychody wyniosłyby 3010 mln zł, a strata sektora wyniosłaby -591 mln zł.

Przypominamy, że obecnie rentowność (ROA) sektora instytucji pożyczkowych wynosi zaledwie 3,2%. Są to dane weryfikowalne, publicznie dostępne i pochodzące ze sprawozdań finansowych z Krajowego Rejestru Sądowego spółek pożyczkowych zarejestrowanych jako instytucje pożyczkowe przy KNF. Podobny wynik branża osiągnęła w latach wcześniejszych, o czym Ministerstwo Sprawiedliwości było poinformowane w raporcie przygotowanym przez EY na potrzeby poprzedniej rundy konsultacji projektu UD145, a na który to raport Ministerstwo powołuje się w uzasadnieniu projektu ustawy.





Stąd wniosek, że **projektodawca świadomie i intencjonalnie dąży do uczynienia ekonomicznie nieopłacalnym działania branży, z której usług korzysta 3,5 – 4 mln Polaków** (liczba klientów przywołana w uzasadnieniu projektu ustawy, za Biurem Analiz Sejmowych), a **na którą w 2017 r. wpłynęło 279 (słownie: dwieście siedemdziesiąt dziewięć) wniosków o interwencję do Rzecznika Finansowego¹**, co stanowiło tylko 6,3% interwencji Rzecznika. Cel ten, wprost i kilkakrotnie sformułowany w uzasadnieniu projektu ustawy, budzi nasze głębokie zdziwienie i rozczarowanie. Takie działanie jest nie tylko sprzeczne z celami państwa w zakresie wspierania i rozwoju konkurencji, ale także narusza zasadę równego traktowania podmiotów przez władze państwowe, stanowiąc przejaw niespotykanej dyskryminacji na tle gospodarczym.

W efekcie likwidacja legalnej branży instytucji pożyczkowych, poprzez **intencjonalne uczynienie jej działalności nieracjonalną ekonomicznie**, przyniesie niepowetowane straty w obszarach, które nie zostały dostrzeżone przez autorów projektu ustawy, takich jak: likwidacja blisko 25 tys. miejsc pracy, głównie w średnich i małych miejscowościach; spadek wydatków na konsumpcję gospodarstw domowych o blisko 6 mld zł rocznie, a przez to uszczuplenie wpływów do budżetu z tytułu podatków pośrednich i bezpośrednich od instytucji pożyczkowych o 2 mld zł rocznie; uderzenie w polski segment *fintech* – jeden z nielicznych obszarów e-gospodarki, w którym Polska ma szansę pozostać w czołówce Europy. Przewidujemy także poważne zawirowania na rynku długu korporacyjnego, gdzie polskie spółki pożyczkowe są emitentami.

W tym miejscu, w kontekście celów ustawy, które wydają się niespójne z długofalową strategią rozwoju rynku finansowego w Polsce i walki ze zjawiskiem wykluczenia finansowego, warto przytoczyć fragment **raportu Komisji Nadzoru Finansowego**, oceniającego rolę i znaczenie instytucji pożyczkowych na rynku finansowym: „Należy jednak zaznaczyć, że **firmy pożyczkowe są trwałym elementem gospodarki, który występuje we wszystkich rozwiniętych gospodarkach wolnorynkowych i ma dłuższą historię, niż banki, choć forma i sposób działania tych firm ulegają zmianom. Ponadto, segment ten w pewien sposób uzupełnia ofertę banków o pożyczki udzielane na niskie kwoty, krótkie okresy, przy maksymalnie uproszczonych procedurach, często udzielanych w mniejszych miejscowościach i na terenach wiejskich, które pozostają poza głównym obszarem aktywności banków. W tym sensie jest to rynek komplementarny do rynku bankowego. W kontekście wysokiego oprocentowania pożyczek udzielanych przez firmy pożyczkowe należy zauważyć, że firmy te działają w obszarze wyższego poziomu ryzyka niż banki oraz ponoszą wyższe koszty kapitału (m.in. nie mogą gromadzić depozytów). Istotny wpływ na poziom ceny produktu może też mieć konieczność wynagrodzenia sieci pośredników, czy też kosztów obsługi w domu klienta. Jednocześnie względnie stałe dodatkowe koszty pożyczek odnoszone są do niższych kwot oraz znacznie krótszych okresów, niż w przypadku typowych kredytów bankowych, co powoduje silny wzrost RRSO. W związku z tym należy zachować ostrożność, przy analizie RRSO tego rodzaju pożyczek, które nie są właściwą miarą w przypadku pożyczek udzielanych na bardzo krótkie okresy¹².**

W związku z powyższymi argumentami, rekomendujemy odstąpienie od modyfikacji maksymalnych kosztów pozaodsetkowych w ustawie o kredycie konsumenckim oraz ponowne przeanalizowanie zasadności regulacji instytucji pożyczkowych w projekcie przeciwdziałania lichwie w ogóle, z którym

¹ Załącznik Nr 1 do Sprawozdania z działalności Rzecznika Finansowego za 2017 r. oraz uwag o stanie przestrzegania prawa i interesów klientów podmiotów rynku finansowego. Dane statystyczne: Podejmowane przez Rzecznika interwencje, udzielane porady i inne formy wsparcia klientów podmiotów rynku finansowego

² Komisja Nadzoru Finansowego: Raport o sytuacji banków w 2012 r.





to zjawiskiem, a także rażąco przykładowymi przestępstwami przedstawionymi w uzasadnieniu projektu ustawy, branża internetowych instytucji pożyczkowych nie ma nic wspólnego.

[odebranie oświadczenia o dochodach i wydatkach konsumenta oraz weryfikacja jego wiarygodności w bazach przedsiębiorstw utworzonych przez Związek Banków Polski i banki oraz w przynajmniej jednym z Biur Informacji Gospodarczej]

Odebranie oświadczenia o dochodach i wydatkach konsumenta, poza licznymi wątpliwościami natury prawnej na gruncie ustawy o kredycie konsumenckim, które podnosimy w dalszej części stanowiska, budzi uzasadnione wątpliwości o celowość takiego zabiegu. Otóż obecnie w procesie oceny zdolności kredytowej pytanie o zarobki i wydatki jest podstawowym, na jakie odpowiedzi udziela konsument. Nie wydaje się zasadne nakładanie na niego dodatkowego obowiązku, aby sporządzał oświadczenie dublujące informacje przekazywane wcześniej. Chyba, że chodzi o intencjonalne utrudnienie i spowolnienie procesu aplikowania o pożyczkę, co byłoby **sprzeczne z interesem konsumenta, a także nakładało na przedsiębiorców nowe, nieuzasadnione obowiązki, mające formę dyskryminacyjną** w stosunku do banków i SKOK-ów, które z tego obowiązku zostają zwolnione. Działanie takie musi budzić głęboki sprzeciw i niepokój na gruncie poszanowania zasad równej konkurencji.

Dodatkowo, funkcjonowanie takiego oświadczenia jako załącznika do umowy pożyczkowej, jest sprzeczne z prawem do prywatności pożyczkobiorcy. Przypominamy, że wiarygodności z tytułu umów pożyczek, a co za tym idzie, dokumentujące je umowy pożyczkowe w formie cesji mogą być przedmiotem obrotu. **Nie wydaje się celowe, aby fundusze sekurytyzacyjne lub firmy windykacyjne, z racji zakupu wiarygodności of instytucji pożyczkowej, musiały wchodzić w posiadanie wiedzy na temat zarobków i wydatków pożyczkobiorcy**, a tak stanie się, o ile przepis ten wejdzie w życie.

Inną sprawą jest obowiązek weryfikacji oświadczenia o dochodach i wydatkach konsumenta w bazach „gromadzonych, przetwarzanych i udostępnianych przez przynajmniej jedną instytucję, o której mowa w art. 105 ust. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, oraz przynajmniej jedno z biur informacji gospodarczej, o których mowa w ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych”. W praktyce chodzi tu o obligatoryjne odpytywanie baz danych prowadzonych przez przedsiębiorstwa utworzone przez Związek Banków Polskich w porozumieniu z bankami. Rodzi to pytania, czy zasadne jest, aby na poziomie ustawy sankcjonować możliwość legalnego działania jednej grupy przedsiębiorstw (instytucji pożyczkowych) od zgody innej, konkurencyjnej grupy przedsiębiorstw (banków). W praktyce zapis ten daje zarządowi przedsiębiorstwa „Biuro Informacji Kredytowej Spółka Akcyjna” władzę nad działalnością instytucji pożyczkowych większą niż posiadają na przykład Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów lub Komisja Nadzoru Finansowego, ponieważ odmowa udostępnienia bazy danych lub ustawienie cen zaporowych, uniemożliwi udzielanie pożyczek innych niż takie, których spłaty nie można dochodzić. W efekcie instytucje pożyczkowe, które nie zawrą z „instytucją, o której mowa w art. 105 ust. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe” komercyjnej umowy o współpracy, nie będą mogły kontynuować swojej działalności.

Przy czym zastrzegamy, że BIK SA jest oczywiście kluczowym elementem infrastruktury rynku pożyczkowego. Z usług Grupy BIK (BIK SA i Informator SA) – bez przymusu ustawowego – korzysta, na zasadzie wzajemności, czyli pobierania i raportowania danych, 140 instytucji pożyczkowych. Być może należy też dążyć do integracji baz danych i ich upowszechnienia wśród pozostałych instytucji pożyczkowych, ale proces ten powinien mieć charakter rynkowy, poparty rachunkiem ekonomicznym i





naturalny, w przeciwieństwie do zaproponowanego – przymusowego, wymagalnego po 14 dniach od wejścia w życie ustawy.

W kwestii praktycznej natomiast należy podkreślić, że żadna z instytucji utworzonych na podstawie wskazanych wyżej przepisów nie przetwarza i nie udostępnia „informacji o dochodach i wydatkach”, a przez to **nakładany na instytucje pożyczkowe obowiązek weryfikacji oświadczenia o dochodach jest niewykonalny.**

Zasadne jest też, skoro projektodawca nakłada taki obowiązek ustawowy na instytucje pożyczkowe, aby jego spełnienie nie było uzależnione wyłącznie od decyzji biznesowej przedsiębiorców prowadzących bazy danych wskazanych w projekcie ustawy. Wobec tego postuluje się **ustawowe zagwarantowanie dostępu i nieodpłatności danych pobieranych w celu badania zdolności kredytowej** z baz wskazanych w ustawie. W przeciwnym razie sektor, aby zrealizować nowy obowiązek ustawowy, będzie musiał wydać **50,3 mln zł rocznie na samo odpytanie BIK SA i przynajmniej jednego BIG-u** (baz wskazanych przez projektodawcę). Przy założeniu 3,87 mln szt. udzielanych pożyczek i średniej aktualnej cenie rynkowej 8 zł za odpytanie BIK SA i 5 zł za odpytanie jednego z BIG-ów. Oczywiście, naturalne jest, że docelowo te szacunki są zaniżone, ponieważ gdy tylko wprowadzony zostanie projektowany obowiązek ustawowy, **ceny odpytań wzrosną.**

Znamienne jest, że projektodawca, podobnie jak w przypadku obowiązku odebrania oświadczenia o dochodach, **zwalnia z obowiązku odpytywania baz danych banki i SKOK-i.** Jest to kolejny przykład nierównego, dyskryminacyjnego traktowania przedsiębiorców w projekcie ustawy.

[ograniczenia w dochodzeniu wierzytelności i obrocie nimi]

Projektodawca proponuje, aby pożyczki konsumenckie, udzielone bez sprawdzenia baz danych wskazanych w projekcie ustawy, lub też w sytuacji, gdy pożyczkodawca ma wiedzę na temat innych zobowiązań pożyczkobiorcy przeterminowanych o więcej niż 6 miesięcy, były obarczone swoistym defektem prawnym, uniemożliwiającym ich dochodzenie lub zbywanie. Sankcja nie dotyczyłaby (oczywiście) banków i SKOK-ów, ponieważ z niewiadomych przyczyn projektodawca uznał, że zadłużenie generowane w tym sektorze nie wymaga ograniczenia lub ma inne cechy, mimo że uruchamiane jest na podstawie tej samej ustawy – o kredycie konsumenckim.

Niezależnie od tego faktu, zapis ograniczający możliwość dochodzenia zwrotu wierzytelności w zaproponowanej formule, uznać należy za rażąco niesprawiedliwy, dysproporcjonalny i tworzący pole do nadużycia uprawnień przez dłużników. **Zaproponowana konstrukcja przepisów sprawi, że niemal zawsze będzie możliwe podnoszenie zarzutu o istnieniu innych, przeterminowanych o ponad 6 miesięcy, zobowiązań w momencie udzielania pożyczki,** o których wystarczy, że pożyczkobiorca poinformuje instytucję pożyczkową w dniu uzyskania pożyczki, w celu zablokowania możliwości dochodzenia jej zwrotu.

Cała konstrukcja przepisu, który ujawnienie „wady prawnej” wierzytelności umożliwia dopiero na etapie sądowym, niemalże natychmiast po wejściu w życie przepisu, spowoduje dramatyczny spadek wartości pakietów wierzytelności pochodzących od instytucji pożyczkowych, których nabywcami są firmy windykacyjne i fundusze sekurytyzacyjne. Bez możliwości sprzedaży wierzytelności po wartości godziwej (przynajmniej 30% wartości) działalność instytucji pożyczkowej w dłuższym horyzoncie nie jest możliwa.





Projektowane przepisy bezsprzecznie sprowadzą wyceny poniżej tych wartości na stałe, a przez to uniemożliwią dalsze funkcjonowanie rynku pożyczkowego. Przy czym, niezmiennie przypominamy, że instytucje pożyczkowa płacą, inaczej niż banki, podatek dochodowy CIT od wszystkich udzielonych pożyczek, niezależnie od faktu ich zwrotu lub braku spłaty (memoriałowa metoda rozpoznania przychodu).

[nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad instytucjami pożyczkowymi]

Analiza projektu wskazuje, że Komisja Nadzoru Finansowego wobec instytucji pożyczkowych będzie mogła wydawać zalecenia, rekomendacje dobrych praktyk i żądać wszelkich informacji - zasadniczo jej nadzór nie będzie w żaden sposób ograniczony. Sankcje jakie KNF będzie mogła nałożyć na instytucję pożyczkową to: kara pieniężna dla zarządzającego w wysokości do 3-krotności pobieranego wynagrodzenia, ukaranie firmy do 15 mln zł, zawieszenie lub usunięcie zarządu i wykreślenie firmy z rejestru instytucji pożyczkowych, co jest równoznaczne z natychmiastowym zakazem działalności pod rygorem odpowiedzialności karnej. Powyższe działania odbędą się w drodze decyzji administracyjnej wykonalnej w chwili wydania, a jeżeli UKNF oskarży instytucję pożyczkową o przekroczenie maksymalnych kosztów pozaodsetkowych lub odsetek maksymalnych, to nie ma zastosowania domniemanie niewinności i to oskarżona instytucja musi udowodnić, że jest niewinna. Urzędnicy UKNF i sam urząd, zgodnie z projektowaną ustawą, nie poniosą żadnej odpowiedzialności za szkody wyrządzone instytucjom pożyczkowym podczas wykonywania nadzoru.

Tak skonstruowany model nadzoru, niczym nieograniczony, z rażąco dotkliwymi sankcjami, wykonywany bez trybu odwoławczego i bez odpowiedzialności za wyrządzone szkody, jest **nadmiernie opresyjną formą kontroli wobec prywatnych instytucji pożyczkowych, które nie korzystają z żadnego przywileju ustawowego, który uzasadniałby taką szczególną kontrolę.** Jest również niespójny z modelem nadzoru nad rynkiem finansowym, w którym zakres nadzoru jest proporcjonalny do ryzyka dla środków powierzonych instytucjom finansowym przez podmioty trzecie: banki przyjmują depozyty, TFI emitują jednostki uczestnictwa, domy maklerskie przyjmują środki pieniężne na rachunki do zakupu papierów wartościowych, ubezpieczyciele pobierają składki, z których wypłacają odszkodowania, a instytucje płatnicze gromadzą środki przekazywane natychmiast do beneficjenta docelowego. **Instytucje pożyczkowe nie przyjmują żadnych środków pieniężnych powierzonych w celu udzielania pożyczek. Wobec czego nadzór ostrożnościowy Komisji Nadzoru Finansowego jest wobec nich niezasadny.**

Co więcej kształt nadzoru zaproponowany przez projektodawcę wchodzi w kolizję z kompetencjami Rzecznika Finansowego i Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, których kompetencje wobec instytucji pożyczkowych są już teraz bardzo szerokie i wystarczające. Apelujemy, aby egzekwować obowiązujące przepisy i robić użytek z istniejących kompetencji, zamiast dublować je na poziomie legislacyjnym oraz by unikać konieczności zmian w prawie każdorazowo na bazie dostatecznie głośnego medialnie incydentu.

Jakkolwiek widząc i rozumiejąc kierunek rozwoju globalnego rynku finansowego i tendencję do obejmowania nadzorem lub rejestracją wszystkich podmiotów gospodarczych, których podstawowym przedmiotem działalności gospodarczej jest udział w obrocie środkami pieniężnymi, a także rozumiejąc dobre intencje projektodawcy co do ograniczenia zadłużenia gospodarstw domowych i obciążeń z tego tytułu, proponujemy rozpoczęcie szerokiej debaty i uzgodnień, których efektem byłoby włączenie instytucji pożyczkowych pod nadzór Komisji Nadzoru Finansowego. Zaznaczamy przy tym, że kształt tego





nadzoru musi być adekwatny do potrzeb i charakteru prowadzonej działalności pożyczkowej. Stąd w opinii Związku mogłyby to być:

- obowiązek raportowania danych finansowych i statystyk kredytowych do KNF (zakres danych i formularz ustalany wg potrzeb przez KNF),
- obowiązek posiadania spisanej i notyfikowanej w KNF polityki kredytowej, w tym ujawnianie nazw baz danych służących do badania zdolności kredytowej,
- ustalenie zakresu materiału egzaminacyjnego i wprowadzenie egzaminów kompetencyjnych dla szefów działów ryzyka instytucji pożyczkowych, których przychody ze sprzedaży netto w roku ubiegłym przekroczyły 10 mln zł,
- uprawnienia KNF do badania źródeł pochodzenia kapitału na działalność pożyczkową, w celu wykrycia ewentualnego gromadzenia środków w celu obciążenia ich ryzykiem, bez stosownej licencji,
- wprowadzenie listy ostrzeżeń publicznych przed podmiotami podejrzanymi o wykonywanie działalności pożyczkowej bez rejestracji w Rejestrze Instytucji Pożyczkowej przy KNF.

Przy czym równocześnie, niezmiennie od 2013 r., postulujemy ustalenie minimalnego kapitału zakładowego instytucji pożyczkowej na poziomie 1 mln zł, czyli podniesienie go z obecnie obowiązującego poziomu 200 tys. zł, który jest wymogiem niewystarczającym, a przez to pozornym, nietworzącym żadnej bariery dla podmiotów nieprofesjonalnych.

[rozciągnięcie tzw. „reguły 120 dni” na podmioty powiązane w rozumieniu MSR]

Jakkolwiek zrozumiąta jest próba naprawienia nieskutecznego i łatwego do legalnego obejścia przepisu o sumowaniu kosztów kolejnych pożyczek pod limitem pierwszej pożyczki w okresie 120 dni od jej udzielania, który miał przeciwdziałać próbom jego obchodzenia, to zwracamy uwagę, że propozycja projektodawcy, tak naprawdę **niczego w tym zakresie nie zmienia**. Wystarczy bowiem, aby „transfer klienta” lub też spłata jego wierzytelności odbywała się **poprzez podmiot faktycznie niepowiązany** (np. wyspecjalizowany w dostarczaniu usług tego typu) lub też **bezpośrednio pomiędzy konkurencyjnymi instytucjami pożyczkowymi**, które na tę okoliczność mogą zawierać porozumienia, aby projektowany przepis okazał się ponownie nieskuteczny.

Co więcej, **zjawisko tzw. „rolowania” pożyczek odbywa się często poza kontrolą instytucji pożyczkowych** i banków, z inicjatywy samego konsumenta, który zaciąga kolejne zobowiązania w różnych instytucjach pożyczkowych i samodzielnie je refinansuje. Dopóki wszystkie regulowane są terminowo i w pełnej wysokości, racjonalny kredytodawca nie ma podstaw do udzielenia odmowy. Stąd wniosek, że obowiązująca **reguła 120 dni ma charakter sztuczny i tylko pozornie chroniący konsumenta**, a jej nowelizacja zasadniczo nie zmienia niczego w jego położeniu poza sytuacją, gdy chciałby dokonać konsolidacji lub restrukturyzacji zadłużenia w ramach jednej grupy kapitałowej. Czy w ocenie projektodawcy bardziej korzystna będzie, gdy konsument konsoliduje lub refinansuje swoje zobowiązanie u innej, niepowiązanej instytucji finansowej? W naszej ocenie wygeneruje to jedynie wyłącznie dodatkowe, zbędne koszty związane z ponownym badaniem zdolności kredytowej i czynnościami administracyjnymi.

Co więcej, projektowany przepis art. 36c ustawy o kredycie konsumenckim odsyła do definicji „podmiotu powiązanego”, którą posłużono się w Międzynarodowym Standardzie Rachunkowości 24. Wskazać należy, że definicja „podmiotu powiązanego” jest bardzo szeroka i dotyczy nie tylko jednostek powiązanych kapitałowo, a także członków rodziny i innych faktycznych powiązań o charakterze organizacyjnym. Wobec tego zasadnym byłoby sprecyzowanie znaczenia „podmiotu powiązanego” w celu uniknięcia wątpliwości





interpretacyjnych. W przeciwnym wypadku można uznać za podmioty powiązane na przykład niezależne instytucje mające siedzibę pod tym samym adresem lub korzystające z tych samych dostawców danych lub systemów analitycznych lub też posiadające tego samego pełnomocnika procesowego lub doradcę podatkowego sporządzającego sprawozdanie finansowe lub biegłego rewidenta.

Warto również pamiętać, że instytucje pożyczkowe udzielają kredytów z własnych środków i nie korzystają z żadnych ustawowych przywilejów, a nie znamy przypadku zastosowania ograniczeń w ramach świadczenia usług dla konsumentów w innych sektorach gospodarki w oparciu o MSR, np. nie ma zakazu wynajmu samochodów osobom, która w innym powiązonym kapitałowo podmiocie wynajęła inne auto, ale niestety nie uregulowała zobowiązania w terminie. Takie ograniczenie w zakresie kredytu konsumenckiego wydaje się sztuczne i nadmierne.

Zwracamy też uwagę, że rozciągnięcie „ograniczenia 120 dni” na podmioty powiązane będzie niemożliwe do egzekwowania w przypadku powiązanych kapitałowo, ale niepowiązanych organizacyjnie, czyli działających oddzielne instytucji pożyczkowych posiadających tego samego właściciela, ale funkcjonujących w oddzielnych spółkach, siedzibach i pod różnymi markami. Z taką sytuacją spotkają się instytucje pożyczkowe np. Provident Polska SA (marka Provident) i IPF Polska sp. z o.o. (marka Hapi Pożyczki), albo Vivus Finance sp. z o.o. (marka Vivus.pl) i Friendly Finance sp. z o.o. (marka Pożyczkomat), albo Everest Capital SA (marka Bocian pożyczki) i Tempo Finance sp. z o.o. (marka Finan) i inne. W powyższych przykładach spółka pożyczkowa nie ma narzędzi ani możliwości, aby zweryfikować czy nowy klient nie został wcześniej skredytowany przez spółkę powiązaną kapitałowo, która prowadzi przecież zupełnie odrębną działalność operacyjną.

[obowiązek zamieszczania w reklamach sposobu obliczania maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu]

Zwracamy uwagę, że już obecnie ustawa o kredycie konsumenckim nakłada obowiązek podawania tzw. reprezentatywnego przykładu, który zawiera w sobie wyliczenie i wysokość odsetkowych i pozaodsetkowych kosztów kredytu. Jeżeli projektodawca dąży do ujawnienia w reklamie rzekomych ukrytych kosztów pozaodsetkowych, to jest to działanie niecelowe, ponieważ **katalog kosztów pozaodsetkowych ma charakter otwarty i zawiera wszystkie koszty, jakie klient ponosi w związku z umową o kredyt**, a więc podlegające ujawnieniu w reklamie już na bazie obecnie obowiązujących przepisów.

Gdyby chcieć w praktyce zrealizować projektowany przepis i literalnie zrealizować obowiązek zamieszczenia w reklamie „sposobu obliczania maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu”, to sprowadzałoby się to do umieszczenia w każdej reklamie zapisu o treści:

„Sposób wyliczania maksymalnych kosztów pozaodsetkowych zgodny z ustawą o kredycie konsumenckim, gdzie maksymalną wysokość kosztów pozaodsetkowych oblicza się według wzoru: $MPKK \leq (K \times 25\%) + (K \times n/R \times 30\%)$ w którym poszczególne symbole oznaczają: $MPKK$ – maksymalną wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu, K – całkowitą kwotę kredytu, n – okres spłaty wyrażony w dniach, R – liczbę dni w roku. Pozaodsetkowe koszty kredytu w całym okresie kredytowania nie będą wyższe od całkowitej kwoty kredytu.” Taka praktyka nie wpłynie pozytywnie na przejrzystość komunikatu, jak również w żaden sposób nie zmniejsza dysproporcji informacji.





[ustalenie 10% wartości portfela banków istotnych zwolnionych ze stosowania Rekomendacji T]

Teza o tym, że lukę po sektorze pożyczkowym zapełnią banki, o ile tylko zostanie poluzowany nad nimi nadzór ostrożnościowy, jest nieprawdopodobna. Banki konkurują o tę grupę klientów (co autorzy zauważają w uzasadnieniu projektu ustawy na podstawie danych BIK o współdzieleniu blisko 75% klientów) poprzez **stosowanie przepisów o uproszczonych zasadach badania zdolności kredytowej, dostępnych już dziś, co wynika wprost z Rekomendacji T nr 7.**

„W przypadku udzielanych klientom detalicznym:

1. a) kredytów i pożyczek ratalnych, dla których kwota kredytu lub pożyczki nie przekracza wartości czterokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw,
2. b) kredytów i pożyczek
 - dla klientów o współpracy z bankiem trwającej od co najmniej sześciu miesięcy, dla których kwota kredytu lub pożyczki nie przekracza sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw,
 - dla klientów o współpracy z bankiem trwającej od co najmniej dwunastu miesięcy, dla których kwota kredytu lub pożyczki nie przekracza dwunastokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw,
 - dla pozostałych klientów, dla których kwota kredytu lub pożyczki nie przekracza przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw **bank może zastosować uproszczone zasady oceny zdolności kredytowej.**”

Ponieważ jednak dla banków (ze względu na koszty stałe) jakiegokolwiek kredyty niskokwotowe są nieopłacalne ekonomicznie oraz banki nie akceptują zwiększonego ryzyka klientów, na przykład bez historii kredytowej, na rynku w naturalny sposób powstaje nisza ekonomiczna zagospodarowana przez instytucje pożyczkowe. Podkreślamy, że **instytucje pożyczkowe pełnią funkcję komplementarną**, a nie substytucyjną wobec banków i SKOK-ów, a ich likwidacja, poprzez ustanowienie nieracjonalnych ekonomicznie ram prawnych, nie zostanie zniwelowana przez nadzorowane banki, tylko przez lombardy, pożyczki „sąsiedzkie” i szarą strefę, gdzie ochrona prawna pożyczkobiorcy nie funkcjonuje.

Warto w tym miejscu zacytować fragment raportu Komisji Nadzoru Finansowego: „[...] można stwierdzić , że działalność pożyczkowa dla osób fizycznych zdominowana jest przez banki, a skala działania pozabankowych firm pożyczkowych jest niewielka/marginalna na tle skali działania sektora bankowego. Jednocześnie można stwierdzić , że wbrew obiegowym opiniom, działania regulacyjne podjęte przez KNF w sektorze bankowym, nie przyczyniły się do istotnego rozwoju pozabankowych firm pożyczkowych. Analiza działalności SKOK i firm pożyczkowych, wskazuje na ich stabilny, organiczny rozwój, a skala ewentualnego przejścia klientów banków była niewielka/marginalna. [...] **nieznaczne przyspieszenie wzrostu w 2011 roku mogło mieć pewien związek z uchwaleniem Rekomendacji T, ale skala tego zjawiska była marginalna.** Ponadto, znacznie większy wpływ na przejście części klientów banków do firm pożyczkowych miał najprawdopodobniej proces samoregulacji banków dokonanej w latach 2008-2010, w ramach którego **banki ograniczyły kredytowanie klientów o najniższym standingu finansowym, jak też zaostrzyły procedury kredytowe** (skutek gwałtownego pogorszenia jakości portfela kredytowego w latach 2009-2010, ujawnienia zjawiska „przekredytowania” części klientów oraz wzrostu awersji do ryzyka na skutek pogorszenia perspektyw wzrostu gospodarki oraz wzrostu niepewności co do rozwoju sytuacji w przyszłych okresach). [...] W tym kontekście trzeba też dodać , że znowelizowana Rekomendacja T, daje możliwość stosowania przez banki uproszczonej metody oceny zdolności kredytowej wobec klientów,





którzy nie współpracowali z bankiem do kwoty wyższej niż przeciętne wartości pożyczek udzielanych przez firmy pożyczkowe, co silnie wzmacnia pozycję konkurencyjną banków.³”

II – SZCZEGÓŁOWA ANALIZA PRAWNA

1. [ZAKRES ANALIZY]

Analizie poddane zostały zawarte w Projekcie Ustawy wybrane propozycje zmian w Prawie bankowym oraz Ustawie o kredycie konsumenckim, jak również przepisy przejściowe oraz przepisy określające terminy wejścia w życie zmian (*vacatio legis*).

2. [KLUCZOWE WNIOSKI I REKOMENDACJE]

- 2.1. Wprowadzenie proponowanych zmian w Ustawie o kredycie konsumenckim, nie zrealizuje celu regulacji, albowiem będące ich konsekwencją pogorszenie warunków funkcjonowania legalnych instytucji pożyczkowych może skutkować powiększaniem się szarej strefy, niezależnie od grożących sankcji cywilnych i karnych. Tym samym skutki zmian w ujęciu globalnym mogą być odwrotne od zamierzonych.
- 2.2. Liczne propozycje zmian budzą zastrzeżenia, zarówno co do istoty, jak i sposobu regulacji, w tym z perspektywy zasad prawidłowego prawodawstwa oraz prawidłowej techniki legislacyjnej.
- 2.3. Najwięcej zastrzeżeń budzą propozycje zmian w Ustawie o kredycie konsumenckim. Propozycje te zostały przygotowane w sposób całkowicie arbitralny, bez przeprowadzenia niezbędnych studiów i analiz, które umożliwiłyby rzeczywistą diagnozę problemów występujących na rynku kredytów konsumenckich oraz ich zaadresowanie w formie odpowiednich propozycji legislacyjnych. Dotyczy to w szczególności zmian polegających na obniżeniu limitów pozaodsetkowych kosztów kredytu, wprowadzeniu obowiązku weryfikowania konsumentów w zewnętrznych bazach danych, ograniczeniu możliwości rozporządzania wierzycelnością z tytułu udzielonej pożyczki oraz dochodzenia zaspokojenia roszczenia w przypadku udzielenia pożyczki klientowi posiadającemu przeterminowane zobowiązania w bazach danych (bez względu na rodzaj i wysokość tych zobowiązań).
- 2.4. Wprowadzenie **bezwzględnego obowiązku** weryfikowania klientów w zewnętrznych bazach danych jest niezgodne z dyrektywą 2008/48/WE albowiem wspomniana dyrektywa pozostawia po stronie kredytodawcy decyzję zarówno co do skorzystania z zewnętrznej bazy (baz) danych przy ocenie zdolności kredytowej, jak i co do wyboru konkretnej bazy (baz) danych. Wprowadzenie obowiązku korzystania z zewnętrznych baz danych po wejściu w życie dyrektywy naruszałoby zapisaną w niej zasadę maksymalnej harmonizacji. Może to skutkować wszczęciem przez instytucje unijne procedur związanych z naruszeniem prawa unijnego. W związku z powyższym należy zdecydowanie rekomendować rezygnację z nakładania na instytucje pożyczkowe obowiązku weryfikowania klientów w zewnętrznych bazach danych i pozostawić tę kwestię do decyzji danego przedsiębiorcy. Należy mieć przy tym na uwadze, że w praktyce większość liczących się instytucji pożyczkowych dobrowolnie dokonuje weryfikacji klientów w

³ Komisja Nadzoru Finansowego: Raport o sytuacji banków w 2012 r.





zewnętrznych bazach danych, ponieważ jest to niezbędne do dokonywania trafnych decyzji kredytowych. Jednakże **wybór baz i zakresu pobieranych danych versus w związku z tym ponoszone koszty, są suwerenną decyzją pożyczkodawcy**, na której instytucje pożyczkowe budują swoje przewagi konkurencyjne. Ujednolicenie w tym zakresie oznacza w praktyce ujednolicone (niekoniecznie lepsze niż obecnie) procedury, a przez to brak konkurencji.

- 2.5. Wspomniane wyżej zmiany łącznie mogą wywołać efekt „sprężenia zwrotnego” polegający na tym, że w obliczu ujemnej rentowności instytucje pożyczkowe będą zmuszone do ograniczania krytycznych kosztów zewnętrznych związanych z bezpieczeństwem przetwarzanych informacji oraz takich jak koszty dostępu do innych zewnętrznych baz danych. **Będąc równocześnie obowiązani do weryfikowania klientów w tych bazach danych, przy wyborze oferty będą kierować się wyłącznie kryterium najniższej ceny, zamiast kryterium jakości danych oraz kompletności bazy, co generuje problem tzw. „baz pustych”.** Może to skutkować obniżeniem skuteczności weryfikacji klientów oraz trafności podejmowanych decyzji kredytowych, co byłoby sprzeczne zasadą odpowiedzialnego pożyczania (*responsible lending & borrowing principle*). Spowodowany tym wzrost tzw. szkodowości (rozumianej jako udział niespłaconych pożyczek w całym portfelu) nie tylko narażałby na straty instytucje pożyczkowe, lecz przede wszystkim prowadziłby do narastania nadmiernego zadłużenia konsumentów, m.in. na zwiększanie się zadłużenia o odsetki za opóźnienie oraz koszty postępowań sądowych i egzekucyjnych.
- 2.6. **Bezprecedensowy jest fakt, że celem zmian, otwarcie komunikowanym przez ich autorów w uzasadnieniu Projektu Ustawy, jak również w dokumencie - ocena skutków regulacji, jest wyeliminowanie z rynku kredytów konsumenckich określonej kategorii podmiotów (instytucji pożyczkowych) oraz zastąpienie ich na tym rynku przez inną kategorię podmiotów (banki).** Takie działanie nie tylko jest sprzeczne z celami państwa w zakresie wspierania i rozwoju konkurencji, ale także narusza zasadę równego traktowania podmiotów przez władze państwowe, stanowiąc przejaw niespotykanej dyskryminacji na tle gospodarczym.
- 2.7. Ogromne wątpliwości wywołują również proponowane zmiany w Prawie bankowym. Aby osiągnąć założony cel autorzy Projektu Ustawy proponują zezwolić bankom na udzielanie pożyczek konsumentom bez obowiązku stosowania się do wymogów ostrożnościowych wynikających z rekomendacji wydawanych przez KNF. Biorąc pod uwagę, iż celem wspomnianych rekomendacji jest zapewnienie, że banki będą udzielać kredytów (pożyczek) w sposób odpowiedzialny, nie może ulegać wątpliwości, że taki stan rzeczy, niezależnie od zaproponowanych limitów zaangażowania banków w udzielanie pożyczek konsumenckich, może rodzić poważne zagrożenie dla stabilnego zarządzania ryzykiem w bankach, co przełoży się na obniżenie bezpieczeństwa ulokowanych w tych bankach oszczędności przedsiębiorstw oraz gospodarstw domowych, stanowiąc czynnik ryzyka w skali makroekonomicznej. Długofalowe skutki tak daleko idącego rozszczelnienia systemu nadzoru nad bankami oraz ich wpływ na gospodarkę i zaufanie obywateli do instytucji finansowych mogą być wysoce niebezpieczne.
- 2.8. **W związku z powyższym należy rekomendować całkowitą rezygnację z wprowadzania projektowanych zmian w Ustawie o kredycie konsumenckim oraz w Prawie bankowym.**





3. [ANALIZA WYBRANYCH ZMIAN]

3.1. [Prawo bankowe - art. 4 Projektu Ustawy]

3.1.1. [zakres i cel zmian]

W Projekcie Ustawy przewiduje się dodanie art. 79d, na podstawie którego KNF będzie wyznaczać dla banków istotnych (w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 35 Prawa bankowego) roczne limity zaangażowania z tytułu kredytu konsumenckiego, który może być udzielany przez bank istotny bez zastosowania wyznaczanych przez Komisję Nadzoru Finansowego rekomendacji, o których mowa w art. 137 ust. 1 pkt 5 Prawa bankowego, „jednak z zachowaniem należytej staranności w ocenie zdolności kredytowej tych osób, w szczególności z uwzględnieniem dokonania oceny zdolności kredytowej przy wykorzystaniu informacji uzyskanych za pomocą systemów teleinformatycznych lub zbiorów danych bezpośrednio dostępnych dla banku.” Wartość udzielanych kredytów i pożyczek pieniężnych, o których mowa powyżej, nie może przekroczyć 10% wartości całości zaangażowania z tytułu kredytów i pożyczek udzielonych w poprzednim roku kalendarzowym, liczonego na ostatni dzień tego roku. Celem opisanych zmian, w świetle uzasadnienia Projektu ustawy, jest **wypełnienie luki na rynku usług pożyczkowych, będącej przewidywanym następstwem wejścia w życie projektowanej ustawy, powstałej „poprzez zniknięcie podmiotów oferujących „szybkie i niskooprocentowane pożyczki” ze względu na ich brak rentowności.”** Środkiem do realizacji tego celu ma być zaś ułatwienie procedury udzielania kredytów przez banki z pominięciem „restrykcyjnej” Rekomendacji T.⁴

3.1.2. [ocena skutków zmian]

Zaangażowanie banków w udzielanie pożyczek konsumenckich – docelowo nierentownych (na skutek kolejnego w krótkim czasie ograniczenia maksymalnych kosztów pozaodsetkowych) oraz obciążonych znacznym ryzykiem kredytowym (w wyniku zwolnienia banków przez KNF z obowiązku zachowania wymogów określonych w Rekomendacji T), będzie stwarzać zagrożenie dla stabilności sektora bankowego, płynności banków oraz bezpieczeństwa środków powierzonych bankom przez ich klientów w postaci depozytów. Dodatkowym ryzykiem będą koszty reputacyjne, które banki musiałyby ponieść, gdyby były zainteresowane zagospodarowaniem fragmentu rynku pożyczkowego o cechach „subprime”. W takim przypadku należy się spodziewać, że w niedalekiej przyszłości, w sposób zupełnie niezawiniony, skierują tym samym na siebie uwagę regulatora, który postanowi „ukarać” je na przykład ustawowo, za oferowanie kredytów w cenach adekwatnych do zwiększonego ryzyka, tak jak ma to miejsce obecnie wobec instytucji pożyczkowych.

3.1.3. [rekomendacja]

3.1.4. W świetle powyższych uwag i zastrzeżeń należy zdecydowanie rekomendować usunięcie z Projektu Ustawy art. 4 pkt 3, przewidującego dodanie w Prawie bankowym art. 78d w brzmieniu nadanym w Projekcie Ustawy.

⁴ Por. uzasadnienie Projektu Ustawy, s. 32.





3.2. [Ustawa o kredycie konsumenckim - art. 7 Projektu Ustawy]

3.2.1. [uwagi ogólne]

Propozycje zmian w Ustawie o kredycie konsumenckim budzą najwięcej zastrzeżeń. Zostały przygotowane w sposób całkowicie arbitralny, bez przeprowadzenia niezbędnych studiów i analiz, które umożliwiłyby rzeczywistą diagnozę problemów występujących na rynku kredytów konsumenckich oraz ich zaadresowanie w formie odpowiednich propozycji legislacyjnych. Dotyczy to w szczególności zmian polegających na obniżeniu limitów pozaodsetkowych kosztów kredytu, wprowadzeniu obowiązku weryfikowania konsumentów w zewnętrznych bazach danych oraz ograniczeniu możliwości rozporządzania wierzytelnością z tytułu udzielonej pożyczki oraz dochodzenia zaspokojenia roszczenia w przypadku udzielenia pożyczki klientowi posiadającemu przeterminowane zobowiązania w bazach danych (bez względu na rodzaj i wysokość tych zobowiązań). Z tego powodu należy żywić obawę, że zmiany te, w przypadku ich uchwalenia i wejścia w życie w zaproponowanym kształcie, nie doprowadzą do osiągnięcia celów regulacji w zakresie wzmocnienia ochrony konsumentów, wręcz przeciwnie – będą skutkowały pogorszeniem ich sytuacji i dalszym wzrostem zadłużenia.

3.2.2. [uwagi szczegółowe]

3.2.2.1. [art. 10a Ustawy o kredycie konsumenckim - art. 7 pkt 3 Projektu Ustawy]

3.2.2.1.1. [treść i cel propozycji legislacyjnej]

Projektowany przepis wymaga od kredytodawcy, aby przed udzieleniem kredytu konsumenckiego odebrał od konsumenta „oświadczenie o jego dochodach i wydatkach w zakresie niezbędnym do oceny zdolności kredytowej konsumenta, o której mowa w art. 9, i analizy ryzyka kredytowego.” Kredytodawca będzie obowiązany zweryfikować wiarygodność złożonego oświadczenia za pośrednictwem informacji „gromadzonych, przetwarzanych i udostępnianych przez przynajmniej jedną instytucję, o której mowa w art. 105 ust. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, oraz przynajmniej jedno z biur informacji gospodarczej, o których mowa w ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych.” Oświadczenie konsumenta wraz z informacjami uzyskanymi przez kredytodawcę będzie stanowić załącznik do umowy kredytu konsumenckiego. W przypadku, gdy kredytodawca udzieli konsumentowi kredytu konsumenckiego bez odebrania oświadczenia lub zweryfikowania jego wiarygodności w sposób opisany powyżej lub nie załączy oświadczenia i uzyskanych informacji do umowy o kredyt, jak również gdy z treści oświadczenia konsumenta i uzyskanych przez kredytodawcę informacji będzie wynikało, że na dzień zawarcia umowy kredytu konsumenckiego klient posiadał zaległości w spłacie innego zobowiązania wynoszące powyżej 6 miesięcy, zbycie wierzytelności z tej umowy w drodze przelewu lub w inny sposób będzie nieważne, a dochodzenie wierzytelności będzie dopuszczalne dopiero po całkowitej spłacie wcześniejszego zobowiązania, jego wygaśnięciu lub prawomocnym stwierdzeniu przez sąd nieistnienia tego zobowiązania.





Zakaz zbywania wierzytelności i jej dochodzenia nie będzie wstrzymywał biegu przedawnienia. Powyższe okoliczności będą podlegać badaniu przez sąd na zarzut konsumenta. Powyższe obowiązki i ograniczenia nie będą miały zastosowania do banków oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Jak wynika z uzasadnienia Projektu Ustawy, celem opisanej regulacji ma być wsparcie kredytobiorców biorących kolejne kredyty, którzy w ocenie autorów Projektu Ustawy znajdują się „w szczególnie trudnym położeniu” (jakkolwiek nie wyjaśniono, na czym to trudne położenie polega).

3.2.2.1.2. [ocena zdolności kredytowej a analiza ryzyka kredytowego]

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z Ustawą o kredycie konsumenckim kredytodawcy, przed udzieleniem kredytu konsumenckiego, są obowiązani do dokonywania oceny zdolności kredytowej konsumenta (art. 9 Ustawy o kredycie konsumenckim). W odniesieniu do banków obowiązek ten wynika ponadto z przepisów Prawa bankowego (art. 70 ust. 1 Prawa bankowego). Natomiast kredytodawcy nie mają obowiązku dokonywania analizy ryzyka kredytowego. Ustawa o kredycie konsumenckim, podobnie jak przepisy Prawa bankowego, zawierają jedynie upoważnienie dla kredytodawców, w tym banków oraz instytucji pożyczkowych, do przetwarzania danych w celu dokonywania analizy ryzyka kredytowego (por. m.in. art. 59c Ustawy o kredycie konsumenckim, art. 105a Prawa bankowego). W związku z powyższym nie jest jasne, czy projektowany przepis należy rozumieć jako nałożenie na kredytodawców obowiązku dokonywania analizy ryzyka kredytowego. Wydaje się, że nie taka była intencja autorów projektu, ponieważ nałożenie takiego obowiązku nie koreluje z celami Projektu Ustawy w sferze ochrony osób fizycznych (konsumentów). Należy bowiem zauważyć, że podczas gdy celem oceny zdolności kredytowej, o której mowa w art. 9 Ustawy o kredycie konsumenckim, jest przede wszystkim ochrona konsumenta przed ryzykiem, jakie wiąże się z zaległościami w spłacie lub nadmiernym zadłużeniem (por. motyw (26) Dyrektywy 2008/48/WE), analiza ryzyka kredytowego jest dokonywana z innej perspektywy i ma na celu w głównej mierze ograniczenie ryzyka kredytodawcy związanego z udzieleniem kredytu. O ile w przypadku banków dokonywanie analizy ryzyka kredytowego jest uzasadnione tym, że banki udzielają kredytów ze środków powierzonych im przez klientów, nakładanie takiego obowiązku na instytucje pożyczkowe byłoby całkowicie nieuzasadnione, ponieważ udzielają one kredytów (pożyczek) co do zasady ze środków własnych. W związku z tym dokonywanie analizy ryzyka kredytowego, w tym przetwarzanie w tym celu odpowiednich danych, powinno pozostać uprawnieniem instytucji pożyczkowych i nie powinno być przekształcane w obowiązek prawny. W związku z powyższym należy rekomendować usunięcie przepisu z Projektu Ustawy.

3.2.2.1.3. [zakres oświadczenia konsumenta a zawartość baz danych]

Należy odnotować, że projektowany przepis mówi o „oświadczeniu o dochodach i wydatkach”. Równocześnie proponuje się nałożenie na kredytodawców obowiązku zweryfikowania złożonego przez konsumenta oświadczenia za pośrednictwem informacji gromadzonych, przetwarzanych i udostępnianych przez przynajmniej jedną z instytucji, o których mowa w art. 105 ust. 4 prawa bankowego, oraz przynajmniej jedno z biur informacji gospodarczej, o których mowa w Ustawie o udostępnianiu informacji





gospodarczych i wymianie danych gospodarczych. W świetle powyższego wymaga wyjaśnienia, iż biura informacji gospodarczej nie przetwarzają danych dotyczących dochodów ani wydatków konsumentów, lecz wyłącznie dane o zobowiązaniach, w tym o zaległościach w spłacie zobowiązań, jak również o spłaconych zobowiązaniach (por. art. 2 ust. 1 pkt 4 Ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych). W związku z powyższym **przeprowadzenie weryfikacji, o której mowa w przepisie, w oparciu o dane z tych biur nie jest możliwe.**

3.2.2.1.4. [sprzeczność z innymi przepisami ustawy]

Nie jest jasne, czy omawiany przepis należy interpretować jako nałożenie na kredytodawców obowiązku korzystania z zewnętrznych baz danych przy dokonywaniu oceny zdolności kredytowej. Jeżeli tak, to rozwiązanie takie jest niespójne z treścią art. 9 ust. 2 Ustawy o kredycie konsumenckim. Powołany przepis stanowi, iż *ocena zdolności kredytowej dokonywana jest na podstawie informacji uzyskanych od konsumenta lub na podstawie informacji pozyskanych z odpowiednich baz danych lub zbiorów danych kredytodawcy. W konsekwencji dodanie art. 10a w brzmieniu określonym w Projekcie Ustawy spowoduje, że przepisy Ustawy o kredycie konsumenckim będą wewnątrznie sprzeczne.*

3.2.2.1.5. [sprzeczność z dyrektywą]

Cytowanym przepisem ustawodawca dokonał implementacji do krajowego porządku prawnego art. 8 ust. 1 Dyrektywy 2008/48/WE („Dyrektywa”). Zgodnie z powołanym przepisem, *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. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z Dyrektywą ocena zdolności kredytowej jest dokonywana na podstawie informacji uzyskanych z odpowiedniej bazy danych „w razie konieczności”.*⁵ Zgodnie z ogólnie przyjętą wykładnią cytowanego przepisu, decyzja o tym, czy w danym przypadku sięgnąć do informacji zgromadzonych w zewnętrznej bazie danych, jak również o tym, z której bazy danych skorzystać, należy do kredytodawcy. W związku z powyższym art. 10a Ustawy o kredycie konsumenckim w brzmieniu określonym w Projekcie Ustawy jest niezgodny z Dyrektywą - w zakresie w jakim nakłada na kredytodawców obowiązek weryfikowania oświadczenia konsumenta w bazach danych instytucji.

3.2.2.1.6. [naruszenie zasady maksymalnej harmonizacji]

Cytowany art. 8 ust. 1 Dyrektywy w dalszej kolejności stanowi, iż *państwa członkowskie, których ustawodawstwo wymaga od kredytodawców dokonania oceny zdolności kredytowej konsumenta na podstawie informacji z danej bazy danych, mogą zachować ten wymóg (zd. 2). Podkreślić należy, że cytowany przepis zezwala państwom*

⁵ W angielskiej wersji Dyrektywy: „if necessary.”





członkowskim na zachowanie wymogu korzystania z bazy danych, o ile taki wymóg już istniał w prawie tego państwa członkowskiego w chwili wejścia w życie Dyrektywy, natomiast w żadnym wypadku nie daje podstaw do wprowadzania takiego wymogu w przyszłości. Należy bowiem zwrócić uwagę, że Dyrektywa jest dyrektywą tzw. maksymalnej harmonizacji (por. motyw (9)⁶ i (10)⁷ Dyrektywy). Oznacza to, że w obszarach objętych harmonizacją państwa członkowskie nie mogą wprowadzać obowiązków dalej idących niż obowiązki wynikające z dyrektywy, chyba że zezwolenie na wprowadzenie takich dalej idących wymogów wynika wprost z treści dyrektyw.

3.2.2.1.7. [ograniczenie konkurencji]

Proponowany art. 10a Ustawy o kredyt konsumencki wywołuje wątpliwości również z perspektywy przepisów z zakresu ochrony konkurencji. Jakkolwiek wspomina się w nim o weryfikacji oświadczenia konsumenta na podstawie informacji udostępnianych przez „co najmniej jedną z instytucji, o których mowa w art. 105 ust. 4 ustawy – Prawo bankowe”, **powszechnie wiadomo, że faktycznie w obrocie funkcjonuje tylko jedna taka instytucja i jest nią Biuro Informacji Kredytowej S.A. z siedzibą w Warszawie, której właścicielami są Związek Banków Polskich i inne duże banki.** Z tej perspektywy wprowadzenie obowiązku sprawdzania konsumentów w bazach danych instytucji, o których mowa w art. 105 ust. 4 Prawa bankowego, zapewne wbrew intencjom autorów Projektu Ustawy, może być interpretowane jako utrwalanie dominującej pozycji, czy też wręcz faktycznego monopolu BIK S.A. w obszarze pośrednictwa w wymianie informacji kredytowych, zwłaszcza w wymianie międzysektorowej, pomiędzy sektorem bankowym oraz sektorem pozabankowym (pożyczkowym). Byłoby to sprzeczne z m.in. z założeniami ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów. Dla przypomnienia, powołana ustawa m.in. określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów, reguluje zasady i tryb przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję, jeżeli te praktyki wywołują lub mogą wywoływać skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

⁶ 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. Ograniczenia te jednak powinny mieć zastosowanie wyłącznie w zakresie, w jakim przepisy zostały zharmonizowane w niniejszej dyrektywie. Tam, gdzie przepisy nie zostały zharmonizowane, państwa członkowskie powinny mieć swobodę utrzymywania i wprowadzania przepisów krajowych. W związku z tym państwa członkowskie mogą na przykład utrzymywać lub wprowadzać krajowe przepisy w sprawie solidarnej odpowiedzialności sprzedawcy lub dostawcy usług i kredytodawcy. Innym przykładem takiej możliwości może być utrzymanie lub wprowadzenie przez państwa członkowskie krajowych przepisów w sprawie unieważnienia umowy sprzedaży towarów lub umowy świadczenia usług, w przypadku gdy konsument korzysta z prawa odstąpienia od umowy o kredyt. W tym zakresie państwa członkowskie powinny mieć możliwość ustanowienia - w odniesieniu do umów o kredyt odnawialny - minimalnego okresu, jaki musi upłynąć pomiędzy wystąpieniem kredytodawcy o spłatę kredytu a dniem, w którym musi nastąpić spłata kredytu.(...)

⁷ Definicje zawarte w niniejszej dyrektywie określają zakres harmonizacji. Obowiązki państw członkowskich związane z wprowadzaniem w życie przepisów niniejszej dyrektywy powinny zatem być ograniczone do takiego zakresu, jaki wyznaczają te definicje. Niniejsza dyrektywa nie powinna jednak naruszać możliwości stosowania przez państwa członkowskie, zgodnie z prawem wspólnotowym, przepisów niniejszej dyrektywy w dziedzinach, które nie są objęte zakresem jej zastosowania.(...)





3.2.2.1.8. [sprzeczność z żywotnymi interesami ekonomicznymi państwa i obywateli]

Proponowane rozwiązanie byłoby sprzeczne również z żywotnymi ekonomicznymi interesami Państwa i jego obywateli, albowiem umacnianie pozycji dominującej jednego podmiotu z reguły w dłuższej perspektywie prowadzi do wzrostu cen usług świadczonych przez ten podmiot. Nawet jeśli odbiorcami tych usług są głównie przedsiębiorcy, pośrednio prowadzi to do wzrostu kosztów klientów końcowych, którymi zazwyczaj są konsumenci. Tak może być również w omawianym przypadku albowiem wzrost kosztów prowadzenia działalności przez instytucje pożyczkowe może wpłynąć na wysokość stosowanych przez nie opłat związanych z udzielaniem pożyczek.

3.2.2.1.9. [ryzyko nadużywania pozycji dominującej na rynku wymiany informacji kredytowej]

Fakt, iż jedno z biur informacji gospodarczej (BIG Infomonitor S.A. z siedzibą w Warszawie) jest spółką zależną w 100% kontrolowaną przez BIK S.A. stwarza sytuację, w której można mówić o posiadaniu przez grupę kapitałową, do której należą obie spółki, pozycji dominującej nie tylko na rynku informacji kredytowej (bankowej), lecz również na rynku szeroko rozumianej informacji gospodarczej. Sytuacja ta stwarza realne ryzyko osiągnięcia pozycji dominującej przez wspomniane podmioty. Nałożenie na instytucje pożyczkowe obowiązku korzystania równocześnie z baz danych instytucji, o której mowa w art. 105 ust. 4 Prawa bankowego (w praktyce: BIK S.A.) oraz biura informacji gospodarczej, może potęgować to ryzyko, albowiem wspomniane podmioty będą miały możliwość oferowania swoich usług „w pakiecie”, co może skłaniać instytucje pożyczkowe do skorzystania z ich oferty z pominięciem innych oferentów. Wydaje się to tym bardziej prawdopodobne, że kolejne w krótkim czasie obniżenie limitów kosztów pozaodsetkowych wymusi na tych instytucjach znaczące redukcje kosztów, zwłaszcza zewnętrznych (por. uwagi do art. 36a Ustawy o kredycie konsumenckim – art. 7 pkt 5 Projektu Ustawy).

3.2.2.1.10. [niedozwolona pomoc publiczna]

Nie można wykluczyć, że nałożenie na instytucje pożyczkowe obowiązku korzystania z bazy danych w 100% prywatnego podmiotu, jakim jest BIK S.A., prowadzące do uzyskania przez ten podmiot pozycji de facto monopolistycznej, zostałoby uznane za niedozwoloną pomoc publiczną. Zasady dopuszczalności udzielania pomocy publicznej określają przepisy [art. 16](#), [art. 36](#), [art. 73](#) oraz [art. 86-89](#) Traktatu WE. Wszelkie formy pomocy publicznej mogą być udzielane przez instytucje państwowe wyłącznie z zachowaniem wymagań określonych w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniach w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Naruszenie tych zasad może skutkować wszczęciem postępowania przez Komisję Europejską na podstawie przepisów Rozporządzenia 2015/1589⁸ oraz nałożeniem obowiązku zwrotu niedozwolonej pomocy.

⁸ Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (tekst jednolity), Dz.U.UE.L.2015.248.9 z dnia 2015.09.24.





3.2.2.1.11. [osłabienie funkcji prewencyjnej i windykacyjnej biur informacji gospodarczej]

Z perspektywy sprzedaży produktów kredytowych, jak również możliwości zbycia wierzycelności lub dochodzenia należności w razie braku dobrowolnej spłaty kredytodawcy paradoksalnie **będzie się opłacało korzystać z baz danych biur informacji gospodarczej o jak najniższym wskaźniku pokrycia populacji, albowiem pozwoli to zwiększyć odsetek akceptowanych wniosków o pożyczkę bez ograniczeń w prawie rozporządzania wierzycelnością oraz dochodzeniu jej zaspokojenia** (pozorne badanie zdolności kredytowej). Będzie to oznaczać osłabienie funkcji prewencyjnej (informacyjnej) biur informacji gospodarczej i tym samym „rozmontowanie” systemu „wczesnego ostrzegania” przedsiębiorców przed nieuczciwymi kontrahentami⁹, tworzono go konsekwentnie i ze znacznym wysiłkiem od ponad 15 lat.¹⁰ W dalszej kolejności doprowadzi to również do podważenia funkcji windykacyjnej biur informacji gospodarczej na skutek tego, że wierzyciele nie będą dostrzegać swojego interesu w raportowaniu informacji o zaległościach konsumentów w spłacie zobowiązań. Spowoduje to m.in. istotny wzrost liczby spraw wpływających do sądów oraz komorników w kolejnych latach z pominięciem etapu dochodzenia roszczeń na drodze polubownej.

3.2.2.1.12. [osłabienie ochrony konsumentów przed nadmiernym zadłużeniem]

Pośrednią konsekwencją marginalizacji roli biur informacji gospodarczej może być również, paradoksalnie, osłabienie ochrony konsumentów przed nadmiernym zadłużeniem, albowiem ograniczeniu ulegnie dostęp kredytodawców do informacji o przeterminowanych należnościach konsumenckich. Tym samym skutki regulacji w sferze zapobiegania nadmiernemu zadłużeniu będą odwrotne do zamierzonych.

3.2.2.1.13. [naruszenie zasady równego traktowania]

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z Projektem Ustawy **banki oraz spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe będą zwolnione z obowiązków przewidzianych w art. 10a ustawy o kredycie konsumenckim. Proponowane rozwiązanie nie znajduje wystarczającego uzasadnienia w postaci istotnego interesu publicznego**. W związku z tym może być uznane, z jednej strony, za nieuzasadnione uprzywilejowanie banków oraz spółdzielczych kas. Z drugiej strony rozwiązanie to może stanowić przejaw dyskryminacji i ograniczania dostępu do rynku podmiotom nienależącym do sektora bankowego, działającym jednak dotychczas na tym samym rynku właściwym, rozumianym jako rynek pożyczek konsumenckich.

3.2.2.1.14. [negatywny wpływ na rynek obrotu wierzycelnościami i sekurytyzacji]

⁹ Por. projekt ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych, druk Sejmu VI Kadencji nr 1997, uzasadnienie, s. 4.

¹⁰ Ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych, określająca zasady tworzenia i prowadzenia działalności przez biura informacji gospodarczej, weszła w życie w dniu 26 kwietnia 2003 r.





Przewidziane w Projekcie Ustawy rozwiązania zmierzające do ograniczenia możliwości zbywania wierzytelności godzą w interesy rynku obrotu wierzytelnościami, w szczególności branży sekurytyzacyjnej. Sekurytyzacja, podobnie jak subpartycypacja, odgrywa pożyteczną 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. Sekurytyzacyjne fundusze inwestycyjne mogą być tworzone wyłącznie przez towarzystwa funduszy inwestycyjnych, działające na podstawie zezwolenia i pod nadzorem KNF; towarzystwa mogą powierzać zarządzanie wierzytelnościami stanowiącymi przedmiot lokat funduszy wyłącznie podmiotom, które uzyskały zezwolenie KNF na zarządzanie sekurytyzowanymi wierzytelnościami i prowadzą tę działalność pod nadzorem Komisji. Działalność wyżej wymienionych podmiotów powinna być prowadzona w sposób profesjonalny i rzetelny, w sposób należyście zabezpieczający uczestników funduszy inwestycyjnych, jednakże z zachowaniem zasad uczciwego obrotu (art. 48 ust. 2a, art. 192a ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych).

3.2.2.1.15. [ograniczenie restrukturyzacji zobowiązań]

Porozumienia (ugody) dotyczące restrukturyzacji zobowiązań 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. Należy mieć na względzie, że porozumienia, o których mowa powyżej, są niejednokrotnie kwalifikowane jako umowy o kredyt konsumencki w rozumieniu 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 zwole w związku ze spłatą zadłużenia wynikającego z umowy o kredyt. Co prawda istnieje możliwość zastosowania do tych umów tylko niektórych, enumeratywnie wymienionych przepisów Ustawy o kredycie konsumenckim (tzw. lżejszy reżim), jednakże tylko w przypadku, gdy postanowienia umowy dotyczącej restrukturyzacji długu są dla konsumenta nie mniej korzystne niż postanowienia pierwotnej umowy o kredyt konsumencki (art. 4 ust. 2 pkt 5 Ustawy o kredycie konsumenckim). Katalog przepisów mających zastosowanie do takich umów aktualnie nie obejmuje art. 9 nakładającego obowiązek dokonania oceny zdolności kredytowej konsumenta przed zawarciem umowy. W Projekcie Ustawy nie przewiduje się również poszerzenia wspomnianego katalogu o art. 10a Ustawy o kredycie konsumenckim. Jednakże kryterium podziału jest wysoce nieprecyzyjne i w konsekwencji nie można wykluczyć, że zarówno art. 9, jak art. 10a Ustawy o kredycie konsumenckim mogłyby mieć zastosowanie do porozumień dotyczących restrukturyzacji długu zawieranych z konsumentami. 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





skutkowałooby tym, że wierzyciele rzadko decydowałiby się na ich zawieranie, zamiast tego od razu kierowałiby sprawy na drogę postępowania sądowego i egzekucji.

3.2.3. [rekomendacje]

Optymalnym rozwiązaniem byłoby usunięcie art. 7 pkt 3 Projektu Ustawy (art. 10a Ustawy o kredycie konsumenckim) w całości. Przepis ten jest w znacznym stopniu bezprzedmiotowy albowiem w istocie ogromna większość legalnie działających instytucji pożyczkowych weryfikuje potencjalnych klientów w co najmniej jednej zewnętrznej bazie danych, podczas gdy znaczna część z nich wykorzystuje w tym celu dwie lub więcej baz danych i niewymagany jest przymus ustawowy. Zastosowanie przymusu ustawowego doprowadzi do destabilizacji relacji instytucji pożyczkowych z administratorami baz danych oraz wywoła inne, daleko idące negatywne skutki wskazane powyżej.

3.2.3.1. [art. 36a Ustawy o kredycie konsumenckim – art. 7 pkt 5 Projektu Ustawy].

3.2.3.1.1. [arbitralność]

Proponowane, obniżone w stosunku do stanu aktualnie obowiązującego, limity kosztów pozaodsetkowych zostały ustalone w sposób w pełni arbitralny, bez przeprowadzenia jakichkolwiek badań, ankiet, czy analiz. Taki sposób stanowienia prawa, niezależnie od tego, iż odbiega od standardów demokratycznego państwa prawa, kontrastuje również z okolicznościami tworzenia obowiązującej dotychczas regulacji kosztów pozaodsetkowych w latach 2013-2015. Wprowadzenie limitów kosztów pozaodsetkowych poprzedzone zostało wówczas skrupulatną oceną skutków regulacji, obejmującą m.in. zebranie i analizę danych dotyczących kosztów ponoszonych przez instytucje (ówczesnie: firmy) pożyczkowe.¹¹ Umożliwiło to adresatom tych norm dostosowanie się do nowych wymogów oraz znacząco ograniczyło skalę praktyk zmierzających do obejścia tych regulacji. Fakt, iż podczas tworzenia aktualnej propozycji legislacyjnej nie przeprowadzono rzetelnych studiów w oparciu o twarde i miarodajne dane ilościowe, nie tylko świadczy o poważnym naruszeniu zasad prawidłowej legislacji, lecz również zwiększa ryzyko, że regulacja będzie obchodzona przez przedsiębiorców, również poprzez ucieczkę do szarej strefy.

3.2.3.1.2. [ograniczenie konkurencji]

3.2.3.1.3. Autorzy Projektu ustawy nie ukrywają, że planowanym skutkiem regulacji ma być spowodowanie, że udzielanie pożyczek przez instytucje pożyczkowe, zwłaszcza krótkoterminowych, stanie się dla tych instytucji nierentowne, co będzie skutkowało ich zniknięciem z rynku lub co najmniej radykalnym ograniczeniem liczby podmiotów wykonujących działalność w tym sektorze. Abstrahując od tego, że **rozwiązanie takie zmierza w istocie do wprowadzenia tylnymi drzwiami zakazu wykonywania działalności gospodarczej przez legalnie działające, regulowane podmioty**, należy zwrócić uwagę również na aspekt ochrony konkurencji. Zgodnie z założeniem

¹¹ Projekt ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw, druk Sejmu VII Kadencji nr 3460, uzasadnienie, s. 19-21.





projektodawców, po zmianach udzielanie tego pożyczek ma stać się docelowo domeną banków, które w tym celu Komisja Nadzoru Finansowego będzie mogła zwolnić z obowiązku zachowywania wymogów ostrożnościowych przewidzianych w Rekomendacji T¹² (por. uwagi do art. 79d Prawa bankowego – art. 4 pkt 3 Projektu Ustawy). Rozwiązanie takie, poza innymi negatywnymi skutkami, o których będzie mowa poniżej, będzie skutkowało istotnym ograniczeniem konkurencji na rynku pożyczek konsumenckich oraz zubożeniem oferty kredytowej dostępnej dla konsumentów.

3.2.3.1.4. [wykluczenie finansowe]

Banki dotychczas nie były zainteresowane udzielaniem takich pożyczek i brak podstaw, aby zakładać, że stan ten ulegnie zmianie po wyeliminowaniu z rynku konkurencji w postaci instytucji pożyczkowych. Pociąga to za sobą ryzyko, że konsumenci otrzymają produkt finansowy wątpliwej jakości, niedostosowany do ich potrzeb i oczekiwań, w szczególności w zakresie kanałów dystrybucji (np. online), jak również parametrów takich jak kwota pożyczki, czy termin spłaty (należy wątpić, aby banki były skłonne udzielać pożyczek na niskie kwoty, o krótkim terminie spłaty, pomimo iż wśród konsumentów utrzymuje się silny popyt na tego rodzaju pożyczki). Podobnie jak w przypadku ograniczenia możliwości udzielania pożyczek osobom posiadającym nieregulowane zobowiązania (por. uwagi do art. 10a ust. 3 Ustawy o kredycie konsumenckim – art. 7 pkt 3 Projektu Ustawy), może to skutkować faktycznym wykluczeniem finansowym istotnej części gospodarstw domowych – tym razem wskutek braku na rynku oferty dostosowanej do ich rzeczywistych potrzeb.

3.2.3.2. [art. 36c Ustawy o kredycie konsumenckim – art. 7 pkt 5 Projektu Ustawy]

Zmiana art. 36c Ustawy o kredycie konsumenckim, polegająca na nakazaniu kredytodawcom uwzględniania przy obliczaniu maksymalnych pozaodsetkowych kosztów kredytu kosztów poniesionych przez konsumenta w związku z wcześniej udzielonymi i jeszcze niespłaconymi kredytami udzielonymi przez podmioty powiązane z tymi kredytodawcami – rozumieniu MSR, zmierza do zamknięcia jednej z licznych, dość oczywistych luk w przepisach, umożliwiającą niektórym kredytodawcom obchodzenie regulacji tego przepisu poprzez sztuczne „multiplikowanie” podmiotów udzielających kredytów w ramach jednej grupy kapitałowej. Należy jednak wyrazić wątpliwość, czy będzie skuteczna, albowiem pod presją kolejnego obniżenia limitów kosztów pozaodsetkowych niektórzy kredytodawcy mogą poszukiwać co raz to nowych sposobów „radzenia sobie” z nieprzyjazną dla nich i aksjologicznie niezrozumiałą regulacją, co może prowadzić do podejmowania kolejnych, co raz to bardziej „innovacyjnych” prób obchodzenia tych przepisów, co **doprowadzi do jeszcze większego skomplikowania struktur i niejasności w umowach z pożyczkobiorcami.**

3.3. [przepisy przejściowe - art. 9-13 Projektu Ustawy]

Poważne zastrzeżenia wywołuje brak przepisu przejściowego odnoszącego się do stosowania przepisów ustawy zmienianej w art. 7 Projektu Ustawy, tj. Ustawy o kredycie konsumenckim. W

¹² Rekomendacja T dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa, luty 2013 r.





Projekcie Ustawy zamieszczono natomiast przepisy przejściowe dotyczące stosowania przepisów wszystkich pozostałych zmienianych ustaw, określające iż przepisy te stosuje się w brzmieniu określonym Projektem Ustawy do stanów faktycznych zaistniałych (odpowiednio: dokonywanych czynności, zawieranych umów oraz popełnionych czynów) po wejściu w życie tych zmian (art. 9-12 Projektu Ustawy). Brak przepisu określającego stosowanie zmienianych przepisów Ustawy o kredycie konsumenckim na analogicznych zasadach świadczy o niekonsekwencji projektodawców i może wywoływać wątpliwości z punktu widzenia zasady niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*).

3.4. [*vacatio legis* - art. 14 Projektu Ustawy]

Biorąc pod uwagę skalę nakładów finansowych i organizacyjnych, jakie będą musieli ponieść adresaci norm zawartych w Projekcie Ustawy w celu dostosowania swojej działalności do nowych wymogów, zadań i obowiązków, w szczególności instytucje pożyczkowe, biura informacji gospodarczej, a także Komisja Nadzoru Finansowego, proponowane czternastodniowe *vacatio legis* jest za krótkie (szczególnie w obliczu licznych sankcji karnych). Minimalny czas konieczny na dostosowanie się do zaprojektowanych zmian wynosi 12 miesięcy i tyle też powinno wynosić *vacatio legis* ustawy. Jest to okres niezbędny, aby w cywilizowanych warunkach instytucje pożyczkowe mogły stopniowo wygaszać udzielanie nowych pożyczek, oczekiwać na spłatę już udzielonych, wypowiedzieć umowy o pracę personelowi z zachowaniem terminów przewidzianych Kodeksem Pracy i wycofać się z rynku, co wydaje się celem ustawy.

