



Toruń, 4 marca 2019 roku

**Ministerstwo Sprawiedliwości**

**Al. Ujazdowskie 11**

**00-950 Warszawa P-33**

**Stanowisko Polskiego Związku Zarządzania Wierzytelnościami  
do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie  
(Projekt UD 145)**

Mając na uwadze istotne zmiany w treści projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie (dalej: Projekt), dostępnego za pośrednictwem strony Rządowego Centrum Legislacji i zaktualizowanego w dniu 18 lutego br., Polski Związek Zarządzania Wierzytelnościami niniejszym zgłasza uwagi do aktualnej treści projektu z prośbą o ich przyjęcie i rozpatrzenie w dalszym procesie legislacyjnym oraz uwzględnienie chęci udziału w organizowanych przez Ministerstwo konferencjach uzgodnieniowych.

Uprzejmie informuję, że z dniem 16 lutego 2017 roku zmianie uległa nazwa Związku, który od tej daty funkcjonuje jako Polski Związek Zarządzania Wierzytelnościami (dalej jako „PZZW” lub „Związek”). Pomimo zmiany nazwy, interesy branży windykacyjnej, w tym firm pożyczkowych w dalszym ciągu pozostają w centrum zainteresowania PZZW.

W tym stanie rzeczy, w imieniu PZZW w całości podtrzymuję uwagi i zastrzeżenia dotyczące propozycji wprowadzenia odgórnych ograniczeń dotyczących wysokości kosztów pozaodsetkowych, które zostały zawarte w uprzednio złożonym stanowisku Polskiego Związku Windykacji, przedłożonym do pierwotnej wersji Projektu UD145 w dniu 21 grudnia 2016 roku. Mając na uwadze istotne zmiany w treści Projektu oraz skierowanie Projektu do ponownych konsultacji publicznych, wnoszę o przyjęcie stanowiska zawartego w niniejszej opinii.

**I. Uwagi wstępne**

Polski Związek Zarządzanie Wierzytelnościami ponownie podkreśla, że nieregulowana działalność pożyczkowa, oparta na wyzysku i wykorzystaniu trudnej sytuacji życiowej pożyczkobiorców, czy nadmierne obciążanie konsumentów opłatami i kosztami naliczanymi



spotykają się ze zdecydowanym sprzeciwem PZZW jako godzące w dobre imię i wizerunek etycznych i legalnych firm pożyczkowych. Związek podziela w szczególności pogląd Ministra Sprawiedliwości w kwestii konieczności objęcia konsumentów ochroną przed osobami **działającymi poza regulacjami ustawowymi**, w tzw. „szarej strefie”.

Pomimo zbieżności interesów PZZW oraz celu Autorów Projektu, określonego w uzasadnieniu do Projektu, propozycje regulacji nowym brzmieniu nie mogą spotkać się z aprobatą PZZW. Rozwiązania umieszczone w projekcie należy ocenić jako szkodliwe nie tylko dla obu stron stosunku prawnego wynikającego z udzielonych pożyczek, ale również dla dobra całego obrotu gospodarczego oraz działania organów administracyjnych i skarbowych ze względu na źle obrane metody osiągnięcia zakładanych celów, nadmierne uproszczenie regulowanej materii, a w konsekwencji również błędną ocenę skutków regulacji.

## II. Uwagi do Projektu

### art. 7 Projektu (art. 10a ustawy o kredycie konsumenckim)

Działanie instytucji pożyczkowych, jako profesjonalnych podmiotów zajmujących się oferowaniem produktów zasilenia pieniężnego, jest już ściśle uregulowane szeregiem aktów normatywnych. Należy zauważyć, iż z usług tych przedsiębiorstw korzystają osoby, które zazwyczaj ze względu na swoją zdolność kredytową, nie mogą uzyskać pożyczki w banku. Wśród klientów firm pożyczkowych zdecydowana większość ma zobowiązania wymagalne od ponad 6 miesięcy, w stosunku do których ma chociaż minimalne zaległości.

W tym stanie rzeczy, stanowczy sprzeciw wzbudza treść proponowanego art. 10a 3 pkt 2, który dotyczy zawarcia umowy przez pożyczkodawcę bez spełnienia obowiązku odebrania oświadczenia lub pomimo posiadania wiedzy na temat istnienia zaległości, wynoszącej powyżej 6 miesięcy, w spłacie innego zobowiązania. Skoro taka wierzytelność *de facto* zostaje „zamrożona”, nie można jest zbyć, ani dochodzić przed dniem uregulowania długu z wcześniejszego zobowiązania, jego wygaśnięcia lub uprawomocnienia orzeczenia sądu stwierdzającego jego nieistnienie, wierzyciel w oczywisty sposób jest karany za fakt udzielenia pożyczki osobie posiadającej zaległości w spłacie jakichkolwiek wymagalnych zobowiązań.

O ile teoretycznie odmowa udzielania pożyczki mogłaby przerwać pętlę zadłużenia w której znajduje się pożyczkobiorca, to w rzeczywistości spowoduje to jedynie pożyczanie tej samej kwoty na podobny lub znacznie większy procent u lichwiarza, który nie jest zobligowany do przestrzegania rekomendacji KNF, nalicza wysokie odsetki i koszty pozaodsetkowe oraz prowadzi windykację w sposób sprzeczny z zasadami etyki i przepisami prawa.



Wskazujemy również, że dyspozycją tego przepisu zostanie objęty zarówno wierzyciel, który udzieli pożyczki konsumentowi posiadającemu niespłacony kredyt hipoteczny w kwocie kilkuset tysięcy złotych, jak i wierzyciel, który udzielił pożyczki konsumentowi, który nie zapłacił np. za bilet w komunikacji miejskiej i z tego tytułu został wpisany do BIK lub BIG. Projekt wymaga zatem doprecyzowania również w tym zakresie.

Niezależnie od tego wskazuję, że zaostrzenie wymogów dla instytucji pożyczkowych w postaci obowiązku odbierania oświadczenia o "dochodach i wydatkach", czy kierowania zapytań do biura informacji gospodarczej przed zawarciem umowy pożyczki w celu weryfikacji wiarygodności twierdzeń konsumenta jest niewspółmierne do wysokości zaciąganych pożyczek i ich wagi. Sam zakup raportu Biura Informacji Kredytowej, czy BIG-u generuje dla instytucji pożyczkowej dodatkowe koszty.

Koszty uzyskania takich informacji podlegają **zaliczeniu do kosztów pozaodsetkowych pożyczki, de facto obniżając wynagrodzenie, jakie firma pożyczkowa może uzyskać.** Proponowana sankcja za niedopełnienie tego wymogu lub udzielenia pożyczki konsumentowi, wobec którego ujawniono istnienie wymagalnych od ponad 6 miesięcy wierzytelności, w postaci **wyłączenia możliwości zbycia tej wierzytelności zdecydowanie wymaga dalszego rozważenia, a w opinii PZZW powinna zostać usunięta z Projektu.** O ile bowiem propozycja ograniczenia obrotu wierzytelnościami nieściągalnymi może odnieść również korzystne skutki, to uzależnienie dochodzenia spłaty wierzytelności od wygaśnięcia wcześniejszych zobowiązań niewątpliwie jest skutkiem zbyt daleko idącym. Mając na względzie to, że bieg przedawnienia roszczeń nie jest hamowany przez okres zakazu zbywania wierzytelności, nie ulega wątpliwości, że skutkiem proponowanych przepisów będzie wzrost liczby nieuczciwych pożyczkobiorców oraz spadek liczby uczciwych firm pożyczkowych.

Oprócz wymuszenia dokładniejszej weryfikacji sytuacji majątkowej pożyczkobiorcy oraz stosowania szeregu zabezpieczeń udzielanych pożyczek, proponowany przepis spowoduje **dotatkowe zwiększenie** ryzyka ponoszonego przez firmy pożyczkowe, działające w najbardziej niepewnym segmencie rynku – rynku pożyczek konsumenckich, udzielanych osobom fizycznym na podstawie ich oświadczenia o dochodach. Znaczny procent niewypłacalnych pożyczkobiorców jest obecnie rekompensowany firmom pożyczkowym przez udzielane ubezpieczenie wierzytelności, wysoką stopę zwrotu spłaconych pożyczek oraz możliwość cesji wierzytelności, które w najbliższych latach pozostaną bezskuteczne.



Projekt w obecnym brzmieniu usunie oba argumenty przemawiające za udzielaniem pożyczek konsumentom, skutkiem czego znaczna część uczciwych firm pożyczkowych ograniczy swoją działalność lub wprowadzi dodatkowe wymogi warunkujące udzielenie pożyczki. Jednocześnie nastąpi aktywizacja podmiotów udzielających pożyczek w sposób niekontrolowany, za niewielkim lub zerowym zabezpieczeniem, za to na bardzo wysoki procent. Nie ulega wątpliwości, że nie jest to cel, który przyświecał Autorom Projektu. W ocenie PZZW sam zamiar utrudnienia dłużnikom dalszego popadania w spiralę zadłużenia pozostaje słuszny, jednak metody proponowane w Projekcie, w naszej ocenie nie przyniosą oczekiwanych rezultatów i wymagają ponownej analizy.

### **art. 3 pkt 3 Projektu (art. 304 § 2 i 3 Kodeksu karnego)**

Przestępstwo lichwy jest już objęte normą przepisu art. 304 Kodeksu karnego, zgodnie z którym zawarcie umowy z kontrahentem znajdującym się w przymusowym położeniu, obejmującej obowiązek świadczenia niewspółmiernego ze świadczeniem wzajemnym podlega karze pozbawienia wolności.

Niezrozumiałym pozostaje powód wprowadzenia odrębnej regulacji proponowanej w art. 3 pkt 3 Projektu (art. 304 § 2 i 3 k.k.) oraz uwarunkowanie odpowiedzialności od przekroczenia granicy określonej w Projekcie tj. dwukrotności maksymalnej dopuszczalnej wysokości odsetek lub kosztów pozaodsetkowych.

Jedynym skutkiem jaki odniesie wejście w życie proponowanego przepisu będzie ograniczenie dostępu do firm pożyczkowych działających legalnie oraz odpowiednie dostosowywanie opłat przez nieuczciwe firmy pożyczkowe w ten sposób, by nie przekroczyć progu warunkującego powstanie odpowiedzialności karnej wierzyciela lub innego podmiotu domagającego się zwrotu pożyczki.

Niezależnie od powyższego, wskazujemy, że odpowiedzialność karna z tytułu naruszenia przepisu art. 304 k.k. jest bezpośrednio związana działaniem konkretnej osoby fizycznej. Autorzy projektu zdają się nie dostrzegać zasad funkcjonowania firm windykacyjnych, które nie są uprawnione, ani nie mają możliwości weryfikowania salda zadłużenia, otrzymanego od wierzyciela. W tym stanie rzeczy, windykator terenowy, działający w imieniu wierzyciela i na podstawie informacji od niego pochodzących wypełniałby hipotezę art. 304 § 2 lub § 3 k.k.. Jednocześnie wierzyciel będący w złej wierze nie podlegałby karze, ponieważ to nie on domagał się zwrotu kosztów w wysokości określonej w art. 304 § 2 i 3 k.k., a jedynie zlecał działania windykacyjne firmie windykacyjnej.



Logicznym następstwem proponowanych zmian będzie rozwój szarej strefy oraz znaczna zmiana sposobu działalności podmiotów działających w sposób nielegalny. Do uniknięcia odpowiedzialności wystarczy bowiem, by pożyczkodawcy żądali kosztów pozaodsetkowych lub odsetek powyżej maksymalnie dopuszczalnych, ale poniżej ich dwukrotności, by nie narazić się na odpowiedzialność karną.

O ile firmy pożyczkowe prowadzące działalność w sposób zgodny z prawem będą zmuszone do dokładniejszej weryfikacji kontrahentów oraz stosowania większej ilości zabezpieczeń, co przełoży się na spadek podaży produktów oferowanych przez legalne firmy pożyczkowe, to aby uniknąć odpowiedzialności, podmioty niezarejestrowane lub udzielające pożyczek bez nadzoru instytucji finansowych mogą zawierać fikcyjne umowy pożyczek czy zawyżać kwoty należności głównej.

Wskazane powyżej konsekwencje są sprzeczne nie tylko z reprezentowanym przez nas interesem członków PZZW, ale również z interesem samych konsumentów oraz interesem Skarbu Państwa. Odgórne ograniczenie wysokości kosztów pozaodsetkowych oraz idąca za tym penalizacja windykacji kwot wykraczających poza tę wartość wymagają ponownej, kompleksowej analizy i w ocenie PZZW nie zasługują na uwzględnienie w Projekcie.

#### **art. 7 pkt 5 Projektu (art. 36a ustawy o kredycie konsumenckim)**

Projekt ustawy przewiduje m.in. zmiany w zakresie kosztów pozaodsetkowych, wprowadzając limit łącznych kosztów pozaodsetkowych obliczanych przy pomocy wzoru. Zgodnie z nim, pożyczki w całym okresie spłaty nie mogą być przekraczać  $\frac{1}{4}$  całkowitej kwoty pożyczki. Jeżeli określona w umowie wartość tych kosztów jest wyższa od ustawowego limitu należy domniemywać obowiązek zapłaty w maksymalnej, normatywnej wysokości. Granica ta, jak również możliwość pobierania tych kosztów, odnosi się także do tzw. pożyczek sąsiedzkich pomiędzy dwoma osobami fizycznymi. Ustawa o kredycie konsumenckim znowelizowana 11 marca 2016 r. przewidywała dla wszystkich pozaodsetkowych opłat limit - 100 proc. całkowitej kwoty kredytu, w obecnym projekcie jest to 75 proc. Stanowi to kolejne ograniczenie dla instytucji pożyczkowych. Sam sposób obliczania maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu ma być obowiązkową informacją umieszczaną w reklamie.

Bezpośrednim skutkiem proponowanej zmiany będzie likwidacja znacznej ilości firm pożyczkowych z uwagi na zbyt niską stopę zwrotu udzielonych pożyczek w stosunku do ryzyka z tym związanego. Spowoduje to ograniczenie dostępu konsumentów do rynku regulowanego przepisami ustawy o kredycie konsumenckim. Zmiany te staną się przyczynkiem do rozwoju



„szarej strefy” i powrotu do zawierania umów pożyczek na niekorzystnych warunkach, zaciąganych od osób zajmujących się działalnością przestępczą i bez żadnych gwarancji bezpieczeństwa dla pożyczkobiorcy.

W ocenie PZZW, dalej idące ograniczenie dostępu do rynku firm udzielających drobne pożyczki nie zmniejszy popytu ani nie zapobiegnie spirali zadłużenia. Proponowane zmiany odniosą skutek wprost przeciwny - otworzą drogę do przestępczej działalności i pogłębią patologie opisane w uzasadnieniu do Projektu.

#### **art. 7 pkt 8 Projektu (rozdział 5ab ustawy o kredycie konsumenckim)**

Proponowane przepisy w zakresie nadzoru KNF nad instytucjami pożyczkowymi i pośrednikami kredytowymi wzbudzają szczególne obawy. Zgodnie z projektem, organ nadzorczy będzie mógł żądać nie tylko zaleceń i rekomendacji, ale również innych „(...) *pisemnych lub ustnych informacji oraz przekazania danych umożliwiających zapewnienie zgodności działalności (...)*” tych podmiotów. Nawet nie dokonując wykładni rozszerzającej tego niedookreślonego zwrotu można bez przeszkód dojść do wniosku, że KNF będzie mógł „zaglądać przez ramię” regulowanych podmiotów przy każdej niemalże czynności w zakresie udzielania pożyczek.

PZZW wskazuje, że do kompetencji KNF należy przede wszystkim **nadzór**, a nie kontrola podmiotów funkcjonujących na rynku finansowym oraz zapewnienie prawidłowego jego funkcjonowania. O ile funkcja kontrolna sprawowana przez KNF nie podlega dyskusji, to kompetencja do żądania od firm pożyczkowych wszelkich danych, wymaganych dla zapewnienia zgodności działalności, wydaje się nadmierną ingerencją w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. Podmioty z branży finansowej podlegają już ścisłym regulacjom, muszą spełniać szereg wymogów formalnych i regularnie składać sprawozdania ze swojej działalności, a według przepisów Projektu, będą również odprowadzały dodatkowe opłaty tytułem nadzoru sprawowanego przez KNF. Mając na względzie katalog sankcji, które KNF może zastosować oraz brak domniemania niewinności w postępowaniu w razie zarzucenia firmie pożyczkowej działań polegających na przekroczeniu maksymalnych odsetek lub kosztów pozaodsetkowych, trudno oczekiwać, aby firmy pożyczkowe ponosiły tak daleko idące ryzyko przy tak znacznym wzroście ryzyka inwestycyjnego oraz spadku stopy zwrotu.

Sankcje za naruszenia projektowych przepisów Projektu oraz dyscypliny działalności pożyczkowej, które organ nadzorczy może nałożyć na instytucje pożyczkowe i pośredników kredytowych są bardzo dotkliwe, a ich wysokość jest zupełnie nieadekwatna m.in. do **obecnej**



wartości przeciętnych przychodów tych podmiotów na rynku. Sama interwencja w postaci „ukarania” za naruszenia odbywa się w drodze decyzji administracyjnej wykonalnej już w chwili wydania. Wymóg zachowania należytej staranności nie jest tu wystarczającym zabezpieczeniem prawidłowości takich decyzji, a przerzucenie ciężaru dowodzenia na instytucje pożyczkowe jest zupełnie nieracjonalne i karzące. Brak odpowiedzialności urzędu za szkody wyrządzone podmiotom podczas wykonywania wobec nich nadzoru stanowi *de facto* o zalegalizowaniu stanu bezkarności w przypadku wydania błędnych decyzji i bezpodstawnym nałożeniu sankcji.

Szeroki zakres obowiązków i ich restrykcyjne uregulowanie razem z zestawem „kar” Komisji Nadzoru Finansowego może wykluczyć z rynku część obecnie działających instytucji pożyczkowych i pośredników kredytowych oraz w szybki i skuteczny sposób doprowadzić do zakończenia świadczenia przez nie usług.

### III. Uwagi końcowe

Dalekosiężne i dotkliwe skutki, jakie może spowodować wprowadzenie projektowej ustawy znaczącą przeważają nad korzystnymi zmianami. **PZZW negatywnie odnosi się do proponowanej nowelizacji i uważa, że poszczególne przepisy wymagają jeszcze wnikliwej analizy i zasięgnięcia opinii zainteresowanych organizacji branżowych i podmiotów działających na rynku pożyczek.**



PZZW

Radosław Cieciorński  
Członek Zarządu