



MINISTERSTWO FINANSÓW

Projekt z dnia 27 sierpnia 2013 r.

**PROJEKT ZAŁOŻEŃ PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE
USTAWY O NADZORZE NAD RYNKIEM FINANSOWYM,
USTAWY – PRAWO BANKOWE
ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW**

1. CEL PROJEKTOWANEJ REGULACJI

Celem projektowanej regulacji jest zwiększenie poziomu ochrony klientów instytucji finansowych, w szczególności konsumentów, którzy korzystają z usług podmiotów działających w sferze nieobjętej obowiązkiem uzyskania zezwolenia na wykonywanie działalności w zakresie usług finansowych, oraz ułatwienie identyfikacji i eliminowania z obrotu gospodarczego podmiotów wykonujących działalność licencjonowaną na rynku finansowym bez wymaganego zezwolenia. Proponowane rozwiązania mają zapobiegać sytuacjom wykorzystywania słabszej pozycji konsumentów w transakcjach dokonywanych z profesjonalistami oraz zmierzają do uszczelnienia i wzmocnienia systemu jurysdykcji w zakresie ochrony konsumentów.

Proponuje się wprowadzenie regulacji wzmacniających ochronę konsumenta przed ryzykiem zawierania umów z przedsiębiorcami działającymi na rynku finansowym, których działalność polega na udzielaniu kredytów konsumenckich ze środków własnych albo na przyjmowaniu, nielegalnie, środków pieniężnych i innych wartości majątkowych pod tytułem zwrotnym.

Przedkładany projekt założeń uwzględnienia rekomendacje grupy roboczej Komitetu Stabilności Finansowej zawartych w Raporcie – *Analiza działań organów i instytucji państwowych w odniesieniu do Amber Gold sp. z o.o.*, przyjętym przez Komitet w dniu 18 marca 2013 r., z tym że rekomendacje, które są przedmiotem prowadzonych obecnie odrębnych prac legislacyjnych, nie zostały zamieszczone w projekcie założeń. Wskazać należy przede wszystkim na zmiany dotyczące postępowania w sprawie podejrzenia stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, zawarte w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, który w najbliższych dniach powinien być skierowany do Sejmu, czy ujednoczenie terminologii występującej w ustawie o kredycie konsumenckim, związanej z obowiązkiem oceny zdolności kredytowej, proponowane w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 992).

Dokonana przez grupę roboczą Komitetu Stabilności Finansowej analiza przepisów prawnych odnoszących się do funkcjonowania podmiotów świadczących usługi finansowe, zarówno regulujących działalność tych podmiotów w sposób bezpośredni, jak również przepisów pośrednio ingerujących w funkcjonowanie tych instytucji, oraz mechanizmów stosowania sankcji wobec podmiotów prowadzących działalność z naruszeniem przepisów prawa, wykazała potrzebę usprawnienia, a w pewnych obszarach wprowadzenia nowych regulacji umożliwiających identyfikację i odpowiednio szybkie reagowanie w odniesieniu do podmiotów naruszających prawo. Wdrożenie projektowanych rozwiązań powinno przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa i wiarygodności rynku finansowego.

2. ZAKRES PRZEWIDYWANEJ REGULACJI

Zakres przewidywanej regulacji obejmuje następujące zagadnienia:

- 1) rozszerzenie na wszystkie sektory rynku finansowego uprawnień Komisji Nadzoru Finansowego do prowadzenia postępowania wyjaśniającego wobec podmiotów, co do których zachodzi podejrzenie, że wykonują działalność bez zezwolenia,

- 2) zaostrzenie sankcji karnych za gromadzenie bez zezwolenia środków finansowych innych osób, w celu obciążania ich ryzykiem,
- 3) usprawnienie trybu współpracy Komisji Nadzoru Finansowego z organami ścigania w zakresie składania zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa,
- 4) wprowadzenie reglamentacji działalności polegającej na udzielaniu kredytów konsumenckich poprzez uzależnienie jej wykonywania od obowiązku uzyskania wpisu w rejestrze działalności regulowanej,
- 5) ograniczenie możliwości pobierania nadmiernych opłat, prowizji i odsetek w umowach pożyczek i kredytów,
- 6) określenie zasad dostępu, przekazywania i wymiany informacji o udzielonych kredytach konsumenckich przez banki i pożyczkodawców niebankowych.

Proponowane rozwiązania wymagać będą zmiany poniższych ustaw:

- 1) ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z. 2012 r. poz. 1149, z późn. zm.),
- 2) ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2012 poz. 1376, z późn. zm.),
- 3) ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. Nr 126, poz. 715, z późn. zm.),
- 4) ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych (Dz. U. Nr 81, poz. 530, z późn. zm.),
- 5) ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.),
- 6) ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz. U. Nr 146, poz. 1546, z późn. zm.).

3. Zasadnicze kwestie wymagające uregulowania

1) Nadanie uprawnień Komisji Nadzoru Finansowego do żądania informacji od podmiotów spoza sektora bankowego, co do których istnieje podejrzenie, że prowadzą działalność polegającą na gromadzeniu środków finansowych innych osób w celu obciążania ich ryzykiem lub inną działalność na rynku finansowym, która wymaga uzyskania zezwolenia.

Uzasadnienie proponowanego działania

W aktualnym stanie prawnym Komisja Nadzoru Finansowego dysponuje uprawnieniem do żądania dokumentów i informacji oraz wyjaśnień dotyczących prowadzonej przez dany podmiot działalności, która może wskazywać – według uzyskanych przez KNF informacji – na wyczerpanie znamion czynów zabronionych wyłącznie wobec podmiotów działających na rynku kapitałowym, na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (Dz. U. Nr 183, poz. 1537, z późn. zm.). KNF nie posiada natomiast tego rodzaju uprawnień wobec pozostałych nadzorowanych segmentów rynku finansowego, w tym wobec podmiotów, których działalność wskazuje na gromadzenie środków pieniężnych innych osób w celu obciążania ich ryzykiem (art. 171 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe).

Nadanie KNF uprawnień dotyczących rynku kapitałowego również w odniesieniu do innych segmentów rynku podlegających nadzorowi KNF jest istotne z punktu widzenia ujednoczenia dostępu organu nadzoru nad rynkiem finansowym do określonych kategorii informacji, a w konsekwencji umożliwienia skutecznej realizacji ustawowych zadań KNF, w tym zapewnienia bezpieczeństwa i wiarygodności rynku finansowego. Rozszerzenie wskazanych uprawnień KNF na pozostałe sektory rynku finansowego pozwoli na przeprowadzenie niezbędnych analiz treści uzyskanych materiałów w celu ustalenia, czy istnieją podstawy do złożenia zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w przepisach regulujących działalność podmiotów rynku finansowego. Akta postępowania wyjaśniającego będą załączane do kierowanego do prokuratury zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, co umożliwi organom ścigania uzyskanie szerokiego zakresu informacji o działalności podmiotu już na wstępnym etapie postępowania.

Propozycja regulacyjna

Proponuje się, aby żądanie KNF miało formę analogiczną do żądania kierowanego przez KNF w trybie postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w art. 38 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym – zasady obowiązujące w segmencie kapitałowym zostałyby w ten sposób „rozszerzone” na pozostałe sektory rynku finansowego (regulacje odnoszące się do postępowania wyjaśniającego dotyczyłyby zatem wszystkich segmentów rynku finansowego). Za udaremnianie lub utrudnianie przeprowadzania czynności w postępowaniu wyjaśniającym przewiduje się sankcje karne (kara ograniczenia wolności, pozbawienia wolności do lat 2 albo grzywna do 500.000 złotych).

Proponowane regulacje przyznające UKNF uprawnienia do prowadzenia postępowania wyjaśniającego zostaną wprowadzone do ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, przy czym w mocy pozostaną również przepisy zawarte w ustawie o nadzorze nad rynkiem kapitałowym.

2) Podwyższenie sankcji karnej za prowadzenie działalności bankowej bez wymaganego zezwolenia (art. 171 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe)

Uzasadnienie proponowanego działania

Sankcja karna przewidziana w art. 171 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe ma służyć ochronie indywidualnych i zbiorowych interesów społeczeństwa zagrożonych działaniem podmiotów wykonujących działalność bankową w sposób nielegalny, niepoddany kontroli, poza reżimem przewidzianym przez prawo, jak również ochronie interesów samych banków jako instytucji, którym z mocy prawa przysługuje wyłączna kompetencja do wykonywania pełnego zakresu czynności bankowych. Istnieje domniemanie, że jeżeli dany podmiot działa bez zezwolenia albo wbrew jego warunkom w obszarze uregulowanym ustawą – Prawo bankowe, poza przewidzianym ustawą reżimem nadzorczym, sytuacja taka stwarza niebezpieczeństwo naruszenia interesów majątkowych klientów tego podmiotu.

Przepis art. 171 ustawy – Prawo bankowe stanowi, iż kto bez zezwolenia prowadzi działalność polegającą na gromadzeniu środków pieniężnych innych osób fizycznych, prawnych lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, w celu udzielania kredytów, pożyczek pieniężnych lub obciążania ryzykiem tych środków w inny sposób, podlega grzywnie do 5 000 000 złotych i karze pozbawienia wolności do lat 3.

Przestępstwo określone w art. 171 ust. 1 ma charakter formalny i w odróżnieniu od przestępstw materialnych (skutkowych), znamiona czynu zabronionego wyczerpuje

zachowanie wskazane w przepisie, niezależnie od wystąpienia skutków penalizowanego zachowania. Dla zaistnienia odpowiedzialności karnej wymagane jest, aby gromadzenie środków następowało pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym oraz miało charakter powtarzającej się, zorganizowanej działalności, która nie musi mieć charakteru zarobkowego. Karalne jest gromadzenie środków w celu określonym w art. 171 ust. 1, niezależnie od tego, jaką postać przybiera (lokaty, wkłady, depozyty, a nawet pożyczki itp.), a byt samego przestępstwa nie jest uzależniony od rzeczywistego obciążenia ryzykiem gromadzonych środków pieniężnych – wystarczy działanie sprawcy w takim właśnie celu.

Sankcja karna za prowadzenie bez zezwolenia działalności bankowej (polegającej na gromadzeniu środków pieniężnych w celu obciążania ich ryzykiem) powinna przede wszystkim oddziaływać prewencyjnie wobec osób lub podmiotów, które tego rodzaju działalność chciałyby wykonywać nielegalnie. Jednocześnie wymiar sankcji karnej powinien być na tyle wysoki, aby umożliwić sądom różnicowanie wymiaru orzekanej kary (grzywny lub pozbawienia wolności), w zależności od stopnia szkodliwości tej działalności.

Propozycja regulacyjna

Proponuje się zaostrzenie sankcji karnej poprzez podwyższenie granic zagrożenia karą pozbawienia wolności z 3 do 5 lat, co zapewni spójność z innymi regulacjami dotyczącymi instytucji rynku finansowego – analogiczne sankcje przewiduje ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz. U. Nr 146, poz. 1546, z późn. zm.). W zakresie wysokości grzywny, mając na uwadze, że przestępstwa popełniane na rynku finansowym charakteryzują się zazwyczaj znaczącymi rozmiarami w wymiarze finansowym, proponowane jest jej podwyższenie jej do 10 mln zł.

Zasadne jest także wprowadzenie analogicznych rozwiązań odnośnie do wysokości grzywny w ustawie o funduszach inwestycyjnych.

3) Wprowadzenie możliwości udostępniania przez KNF informacji stanowiących tajemnicę zawodową przy kierowaniu do prokuratury zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstw określonych w ustawach wskazanych w art. 1 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym

Uzasadnienie proponowanego działania

Propozycja ma na celu wprowadzenie możliwości przekazywania organom ścigania informacji objętych tajemnicą prawnie chronioną (zawodową) w przypadku składania zawiadomienia o popełnieniu przestępstw wymienionych w ustawach, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, czyli m.in. przestępstw popełnianych przeciwko bezpieczeństwu obrotu na rynku kapitałowym, przestępstw związanych z naruszeniem tajemnicy bankowej, ubezpieczeniowej i tajemnicy dotyczącej działania rynku kapitałowego, przestępstw przeciwko bezpieczeństwu depozytów, przestępstw związanych z naruszeniem zakazu używania nazw rodzajowych zastrzeżonych podmiotów prowadzących działalność regulowaną na rynku finansowym. Przewiduje się, że zmiany te usprawnią współpracę KNF z organami ścigania przy składaniu zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Pozwoli to na formułowanie treści zawiadomień w sposób umożliwiający organom ścigania znacznie szybszą ocenę zasadności zawiadomień i podjęcia stosownych działań w zakresie właściwości już na etapie analizy treści zawiadomienia.

Propozycja regulacyjna

Proponuje się dopuszczenie ujawniania w składanych przez Komisję Nadzoru Finansowego zawiadomieniach o podejrzeniu przestępstw wskazanych w ustawach, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, informacji objętych tajemnicą zawodową, o której mowa w art. 10a ustawy – Prawo bankowe, w tym tajemnicą bankową.

Uregulowanie odnośnej propozycji wymagałoby nowelizacji art. 10a ustawy – Prawo bankowe, poprzez wyłączenie ograniczeń zawartych w ww. przepisach ustawy w przypadku zawiadomień KNF o podejrzeniu popełnienia przestępstw wskazanych w ustawach, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym.

Jednocześnie osoby, które w związku ze złożonym zawiadomieniem KNF zapoznałyby się z informacjami stanowiącymi tajemnicę zawodową, powinny być objęte ustawowym obowiązkiem zachowania w tajemnicy ujawnionych informacji.

4) Wprowadzenie obowiązku rejestracji w odrębnym rejestrze podmiotów prowadzących działalność polegającą na udzielaniu kredytów konsumenckich (instytucje pożyczkowe)

Uzasadnienie proponowanego działania

W związku z rozwojem działalności pozabankowych podmiotów pożyczkowych, mając na względzie potrzebę zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony klientom tego rodzaju instytucji, istotne jest wprowadzenie reglamentacji działalności pożyczkowej poprzez uzależnienie możliwości jej wykonywania od uzyskania wpisu w rejestrze działalności regulowanej, po spełnieniu określonych ustawą warunków.

Do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wpływają sygnały informujące o braku przestrzegania przepisów ustawy o kredycie konsumenckim, trudnościach z obsługą, wysokich kosztach pożyczek zawierających niejednokrotnie liczne ukryte opłaty. W swoich działaniach UOKiK spotkał się z praktyką zakładania kolejnych podmiotów (spółek) przez osoby, które były współnikami lub członkami zarządu wcześniej karanych przedsiębiorców, przy czym nowe spółki implementują i stosują wcześniej zakwestionowane, niezgodne z prawem praktyki biznesowe. Z powyższego względu kontrola tego rodzaju działalności jest niezbędna w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony interesów klientów instytucji.

Propozycja regulacyjna

Proponuje się wprowadzenie reglamentacji działalności polegającej na udzielaniu kredytów konsumenckich, w zakresie dotyczącym udzielania pożyczek ze środków własnych (instytucje pożyczkowe). Propozycja regulacyjna nie dotyczyłaby banków krajowych, oddziałów banków zagranicznych, oddziałów instytucji kredytowych oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, które objęte są systemem zezwoleń i nadzorem na podstawie odrębnych przepisów.

Prowadzenie działalności przez instytucje pożyczkowe w zakresie udzielania pożyczek będzie działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 672 i 675) i wymagać będzie uzyskania wpisu do rejestru, po spełnieniu określonych w ustawie warunków.

Przewidywane warunki wykonywania działalności przez instytucje pożyczkowe:

- a) osoby zarządzające przedsiębiorstwem nie były prawomocnie skazane za przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi oraz przestępstwo skarbowe,
- b) osoby zarządzające przedsiębiorstwem nie były członkami organów zarządzających przedsiębiorcy, w stosunku do którego wydana została decyzja o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów,
- c) posiadanie przez przedsiębiorcę środków pieniężnych nie pochodzących z pożyczki, kredytu lub źródeł nieudokumentowanych, co najmniej w wysokości równowartości w złotych kwoty 60.000 zł.

Proponuje się, aby Prezes UOKiK, który jest organem sprawującym merytoryczny nadzór nad wykonywaniem przepisów ustawy o kredycie konsumenckim, prowadził rejestr podmiotów udzielających pożyczek i kredytów konsumenckich ze środków własnych.

Zakłada się, że rejestr będzie prowadzony w systemie informatycznym, będzie jawny i dostępny dla osób trzecich przez stronę internetową UOKiK.

Wniosek o dokonanie wpisu do rejestru powinien między innymi zawierać dane umożliwiające identyfikację przedsiębiorcy, a także informację o wysokości środków własnych, ze wskazaniem źródeł ich pochodzenia.

Wraz z wnioskiem o wpis do rejestru powinno być złożone, pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, oświadczenie przedsiębiorcy dotyczące prawdziwości danych zawartych we wniosku oraz znajomości i spełniania warunków wykonywania działalności gospodarczej w zakresie udzielania pożyczek.

Instytucje pożyczkowe będą zobowiązane do zawiadomienia Prezesa UOKiK o zamiarze zakończenia działalności gospodarczej lub działalności w zakresie udzielania pożyczek lub o wszczęciu postępowania karnego w sprawie o przestępstwo przeciwko osobie zarządzającej, w zakresie którego prawomocne skazanie uniemożliwia dokonanie wpisu w rejestrze. Proponowany termin zawiadomienia – 14 dni od podjęcia decyzji o zamiarze zakończenia działalności gospodarczej polegającej na udzielaniu pożyczek lub powzięcia przez tę instytucję wiadomości o wszczęciu postępowania.

W przypadku naruszenia ww. obowiązków, Prezes UOKiK będzie mógł nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną (w wysokości nieprzekraczającej 500 zł za każdy dzień opóźnienia, nie większej jednak niż 100 000 zł). Powinien też posiadać możliwość zastosowania sankcji polegającej na wykreśleniu przedsiębiorcy z rejestru.

Ponadto, Prezes UOKiK będzie mógł wykreślić przedsiębiorcę z rejestru w razie wydania w stosunku do tego podmiotu decyzji w sprawie o naruszenie zbiorowych interesów konsumentów.

Jednocześnie instytucje pożyczkowe powinny być zobowiązane do przekazywania Prezesowi UOKiK kwartalnych i rocznych informacji o łącznej wartości i liczbie zawartych umów pożyczki.

Przewiduje się sankcje karne za prowadzenie działalności polegającej na udzielaniu pożyczek bez wymaganego wpisu do rejestru (grzywna do 500 000 złotych lub kara pozbawienia wolności do lat 2).

5) Wprowadzenie maksymalnej wysokości odsetek za opóźnienie w spłacie oraz odsetek od odsetek

Uzasadnienie proponowanego działania

Celem propozycji jest wyeliminowanie odsetek nadmiernych (lichwiarskich) oraz wyrównanie pozycji stron stosunku zobowiązaniowego poprzez wprowadzenie mechanizmu powodującego obniżenie odsetek za opóźnienie, jeżeli przewyższą one dopuszczalną granicę, do poziomu odsetek maksymalnych, w wysokości określonej w art. 359 § 2¹ ustawy – Kodeks cywilny. Obniżenie wysokości odsetek następować będzie z mocy prawa, bez konieczności składania oświadczenia przez którąkolwiek ze stron umowy.

Artykuł 359 § 2¹ Kodeksu cywilnego stanowi, iż maksymalna wysokość odsetek wynikających z czynności prawnej nie może w stosunku rocznym przekraczać czterokrotności wysokości stopy kredytu lombardowego Narodowego Banku Polskiego (odsetki maksymalne).

Propozycja zakłada doprecyzowanie zasad ustalania wysokości odsetek za opóźnienie (art. 481 Kodeksu cywilnego) przez wprowadzenie ich wysokości maksymalnej. Z uwagi na istniejący spór w doktrynie odnośnie wyznaczania maksymalnej wysokości odsetek za czas opóźnienia (wykładnia art. 359 § 2¹ Kodeksu cywilnego), brak linii orzeczniczej Sądu Najwyższego, jak również fakt, iż ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych (Dz. U. poz. 403) nie dotyczy konsumentów, a ustawa o kredycie konsumenckim odwołuje się do art. 359 § 2¹ Kodeksu cywilnego, interesy konsumentów nie są chronione w sposób dostateczny. Brak pewności co do prawa po stronie konsumentów generuje wysokie ryzyko procesowe polegające na niejednolitej wykładni przepisów dotyczących istnienia ograniczenia wysokości odsetek za czas opóźnienia albo braku takiego ograniczenia. W konsekwencji analogiczne wątpliwości dotyczą wysokości odsetek pobieranych od odsetek, o których mowa w art. 482 Kodeksu cywilnego. Powyższe przesłanki leżą u podstaw proponowanych regulacji.

Propozycja regulacyjna

Proponuje się doprecyzowanie przepisów Kodeksu cywilnego odnoszących się do maksymalnej wysokości odsetek wynikających z czynności prawnej. Propozycja określenia maksymalnej wysokości odsetek za czas opóźnienia będzie mieć zastosowanie również do opłat, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 11 ustawy o kredycie konsumenckim (opłaty z tytułu zaległości w spłacie kredytu).

W związku z proponowanym wprowadzeniem odsetek maksymalnych za opóźnienie w Kodeksie cywilnym, stanowiącym regulację ogólną dla wszystkich stosunków prywatnoprawnych, ograniczenia wysokości odsetek dotyczyć będą wszystkich uczestników obrotu. Górna granica tego rodzaju odsetek będzie mieć zatem zastosowanie zarówno w stosunkach między przedsiębiorcą (np. instytucją finansową) i konsumentem, w obrocie obustronnie profesjonalnym – między samymi przedsiębiorcami, a także w stosunkach między konsumentami.

6) Ograniczenie całkowitego kosztu kredytu konsumenckiego

Uzasadnienie proponowanego działania

Ograniczenie możliwości pobierania nadmiernych odsetek wynikające z art. 359 § 2¹

Kodeksu cywilnego nie stanowi wystarczającego instrumentu ochrony interesów konsumenta w sytuacji, gdy przedsiębiorcy przestrzegając regulacji dotyczących maksymalnej wysokości odsetek, jednocześnie zastrzegają wysokie prowizje i dodatkowe opłaty o charakterze pozaodsetkowym.. W wyniku tego rodzaju praktyk łączne koszty obsługi długu niejednokrotnie przekraczają wysokość zaciągniętej pożyczki lub kredytu, w szczególności ma to miejsce w odniesieniu do drobnych pożyczek gotówkowych udzielanych przez podmioty pożyczkowe niebędące bankami ani spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi. Wysokie koszty pozaodsetkowe, w przypadku korzystania przez konsumenta z pożyczek i kredytów w kilku instytucjach jednocześnie, powodują szybko rosnący obszar zadłużenia.

Uwzględniając powyższe przesłanki, należy podjąć działania regulacyjne, których celem jest zapobieganie przypadkom pobierania przez kredytodawców kredytu konsumenckiego nieuzasadnionych (zbyt wysokich) opłat.

Grupa robocza Komitetu Stabilności Finansowej, analizując możliwe rozwiązania w zakresie ograniczenia pobierania nadmiernie wysokich opłat w umowach o kredyt konsumencki, zaproponowała wprowadzenie do ustawy o kredycie konsumenckim górnego limitu wysokości rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania (RRSO), ustalonego z zastosowaniem mnożnika wysokości stopy kredytu lombardowego Narodowego Banku Polskiego.

Należy podkreślić, że obowiązek wyliczania i przekazywania konsumentowi informacji o wysokości rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania, która stanowi całkowity koszt kredytu ponoszony przez konsumenta, wyrażony jako wartość procentowa całkowitej kwoty kredytu w stosunku rocznym, został wprowadzony *Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG (Dz. Urz. UE L 133, 22/05/2008 s. 66–92)*. Zgodnie z treścią motywu 19 ww. dyrektywy „w celu umożliwienia konsumentom podejmowania decyzji przy pełnej znajomości faktów powinni oni przed zawarciem umowy o kredyt otrzymać odpowiednie informacje na temat warunków i kosztów kredytu oraz swoich zobowiązań, które konsument może zabrać ze sobą i je rozważyć. W celu zapewnienia możliwie największej przejrzystości i porównywalności ofert takie informacje powinny w szczególności zawierać rzeczywistą roczną stopę oprocentowania mającą zastosowanie do danego kredytu, określaną w całej Wspólnocie w taki sam sposób.”.

Celem rozwiązań przewidzianych w dyrektywie było zatem wyposażenie konsumenta w odpowiedni zakres informacji o oferowanej mu usłudze kredytowej w taki sposób, aby na ich podstawie mógł podjąć świadomą decyzję. W tym również celu dyrektywa, a w ślad za nią ustawa o kredycie konsumenckim, wprowadza jednolity sposób kalkulacji RRSO oraz jednolity sposób prezentacji informacji o kosztach kredytu w postaci formularza informacyjnego dotyczącego kredytu konsumenckiego. Należy zauważyć, że czynnikami wpływającymi na wysokość RRSO są zarówno kwota kredytu, wysokość oprocentowania, wartość pozostałych kosztów związanych z zaciągnięciem i obsługą kredytu, jak również okres trwania umowy kredytowej i sposób dokonywania spłaty (raty równe, raty malejące, kredyt balonowy).

Pozabankowe podmioty pożyczkowe zagospodarowały niszę, w której zasadniczo nie operują inne instytucje, oferując niskokwotowe pożyczki na stosunkowo krótkie okresy. Ze względu na brak kompleksowych badań dotyczących tego rynku, odpowiednie dane statystyczne mogą mieć wyłącznie charakter szacunkowy. Z informacji zamieszczonych w raporcie Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych, opracowanym przez P. Białowolskiego, pt. „*Rynek firm pożyczkowych w Polsce. Charakterystyka sektora i profil klienta*” (Warszawa, sierpień 2012 r., s. 4) wynika, że przeciętna pożyczka udzielona przez firmę pożyczkową wynosi ok.

940 zł, podczas gdy wysokość przeciętnego kredytu konsumpcyjnego w sektorze bankowym kształtuje się na poziomie ok. 7.900 zł (dane za rok 2010 r.).

Należy wyrazić opinię, że RRSO jako generalny instrument służący porównywaniu kosztów pożyczek nie jest miarodajna w odniesieniu do pożyczek udzielanych na okresy poniżej jednego roku, ponieważ wyraża całkowity koszt pożyczki w ujęciu rocznym, a zatem odpowiada na pytanie, jaki koszt byłby zobowiązany ponieść konsument, gdyby pożyczka została udzielona na okres jednego roku. Tak skonstruowana formuła wyliczania RRSO powoduje, że parametr ten osiąga bardzo wysokie wartości przy pożyczkach i kredytach o niskich kwotach, udzielanych na krótkie terminy. Jednocześnie zauważyć trzeba, że niektóre koszty uruchomienia danego produktu pożyczkowego są stosunkowo mało elastyczne i kształtują się na podobnym poziomie zarówno dla produktów niskokwotowych i krótkoterminowych, jak również dla pożyczek o wyższej wartości, udzielanych na dłuższe terminy. W szczególności koszt zweryfikowania informacji o kliencie w bazach danych jest jednakowy dla każdej z powyższych kategorii produktów, co powoduje, że w przypadku oferty firm pożyczkowych suma tych kosztów w relacji do kwoty pożyczki kształtuje się na stosunkowo wysokim poziomie.

Z powyższych względów nie wydaje się właściwe przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym RRSO, obejmująca wszelkie koszty, które konsument jest zobowiązany ponieść w związku z umową o kredyt, nie przekraczałyby górnego limitu określonego w ustawie o kredycie konsumenckim ustalonego jako wielokrotność stopy lombardowej NBP. Nie można również uznać, iż ewentualne zróżnicowanie poziomu tego mnożnika w zależności od czasu trwania zawartej umowy pożyczki pozwoliłoby na rozwiązanie większości podnoszonych problemów, ze względu na „nieprzystawalność” RRSO jako parametru do wyznaczania (określania) kosztów kredytów krótkoterminowych. Ponadto podnieść trzeba, że wykorzystywany jako parametr rynku hurtowego mnożnik w postaci stopy lombardowej, nie może być adekwatnym instrumentem dla określenia limitu akceptowanego ryzyka na rynku kredytu detalicznego.

Uwzględniając powyższą argumentację i specyfikę rynku pozabankowych pożyczek konsumenckich, w tym w szczególności różnorodność kredytów konsumenckich, terminów i harmonogramu ich spłaty czy sposobu zabezpieczenia kredytu, proponuje się – zamiast wprowadzenia górnego limitu RRSO z mnożnikiem w wysokości stopy kredytu lombardowego Narodowego Banku Polskiego – zastosowanie ograniczenia całkowitego kosztu kredytu, z wyłączeniem odsetek, odnoszonego do kwoty udzielonego kredytu konsumenckiego.

Propozycja regulacyjna

Propozycja regulacji zakłada, że całkowity koszt kredytu określony w art. 5 pkt 6 ustawy o kredycie konsumenckim, z wyłączeniem odsetek, nie może przekroczyć 30 % kwoty udzielonego kredytu konsumenckiego.

Propozycja ta nawiązuje do art. 7a poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 20 lipca 2001 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. Nr 100, poz. 1081, z późn. zm.).

Wskazać należy, że na gruncie ustawy o kredycie konsumenckim z 2001 r. ustawodawca, ustalając niższy poziom procentowy wszystkich kosztów kredytu (w wysokości 5% kwoty udzielonego kredytu), posłużył się pojęciem kosztów związanych „z zawarciem umowy”, co mogło budzić wątpliwości w zakresie jego zastosowania do kosztów, które nie były związane z zawarciem umowy, lecz z jej późniejszym wykonywaniem. Rozwiązanie to pozwalało w praktyce na różnorodne wyłączenia z ustalonego limitu procentowego poszczególnych rodzajów opłat, w zależności od przyjętej interpretacji, czy dany koszt jest związany zawarciem czy wykonywaniem umowy kredytu.

Ponadto, wskazany wyżej art. 7a *expressis verbis* wyłączał z ustawowego limitu kosztów kredytu koszty związane z ustanowieniem, zmianą lub wygaśnięciem zabezpieczeń i ubezpieczeń, w tym kosztów ubezpieczenia spłaty kredytu, mających znaczący udział w ogólnych kosztach kredytu.

Mając na uwadze powyższe, propozycja regulacyjna przewiduje maksymalny limit całkowitego kosztu kredytu na poziomie 30 % kwoty udzielonego kredytu.

7) Wprowadzenie regulacji dotyczących obowiązku zasilania przez kredytodawców kredytów konsumenckich zewnętrznymi bazami danych

Uzasadnienie proponowanego działania

W obecnym stanie prawnym nie istnieje obowiązek zasilania zewnętrznymi bazami danych informacjami o udzielonych kredytach konsumenckich przez pozabankowe podmioty udzielające kredytów konsumenckich. W przypadku banków współpraca z instytucjami utworzonymi na podstawie art. 105 ust. 4 ustawy – Prawo bankowe (rejestrami kredytowymi) nie ma charakteru obligatoryjnego, niemniej banki, a także spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, korzystające z bazy danych prowadzonych przez te instytucje, jednocześnie przekazują informacje o udzielonych kredytach konsumenckich.

Wprowadzenie takiego obowiązku pozwoliłoby na pełniejszą ocenę zdolności kredytowej konsumenta, z wykorzystaniem możliwie pełnej informacji o zaciągniętych przez niego zobowiązaniach, zarówno w bankach jak i poza sektorem bankowym. Tym samym miałyby to również pozytywne oddziaływanie na zwiększenie stabilności sektora finansowego, przeciwdziałając nadmiernemu zadłużeniu konsumentów, a także realizowałoby postulat odpowiedzialnego kredytowania oraz odpowiedzialnego zaciągania kredytów i pożyczek (unijne postulaty w zakresie detalicznych usług finansowych – *responsible lending and borrowing*).

Należy zatem dążyć do stworzenia kompleksowej regulacji wprowadzającej mechanizmy, które czyniłyby zadość celom ochrony konsumenta (jako słabszej strony w stosunkach z profesjonalistami udzielającymi kredytów i pożyczek) przed nadmiernym zadłużaniem i wyeliminowaniem z obrotu kredytodawców niebędących bankami, udzielających kredytów konsumenckich.

Propozycja regulacyjna

Propozycja zakłada ustawowe zobowiązanie kredytodawców kredytu konsumenckiego niebędących bankami oraz banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do przekazywania do zewnętrznych baz danych informacji o zobowiązaniach z tytułu udzielonego kredytu konsumenckiego, w zakresie dotyczącym umów pożyczki (art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o kredycie konsumenckim).

Proponuje się, aby:

a) kredytodawca będący bankiem lub instytucją, o której mowa w art. 5 ust. 5 ustawy – Prawo bankowe (w obecnym stanie prawnym chodzi o spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe), posiadał ustawowy obowiązek przekazywania informacji o zobowiązaniach z tytułu udzielonego kredytu konsumenckiego do baz danych prowadzonych przez instytucje, o których mowa w art. 105 ust. 4 ustawy Prawo bankowe

b) kredytodawca niebędący bankiem posiadał ustawowy obowiązek przekazywania informacji o zobowiązaniach z tytułu udzielonego kredytu konsumenckiego do baz danych prowadzonych przez biura informacji gospodarczej, działające na podstawie ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych.

Regulacja określać będzie zakres informacji, które powinny być przekazywane do bazy danych w związku z zawartą umową kredytu konsumenckiego. Zakłada się, że informacje te będą przekazywane w zakresie, o którym mowa w art. 14 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych.

Obowiązek kredytodawców w zakresie przekazania wymaganych informacji po zawarciu umowy o kredyt konsumencki, powinien być zrealizowany w terminie 7 dni od dnia, w którym powstała wierzytelność.

Wierzyciele niewykonujący obowiązku przekazania informacji będą podlegać grzywnie (w wysokości do 50.000 złotych).

Instytucje utworzone zgodnie art. 105 ust. 4 ustawy – Prawo bankowe, zobowiązane będą do udostępniania biurom informacji gospodarczej informacji o wierzytelnościach konsumenta powstałych z tytułu zawarcia umowy kredytu konsumenckiego, w drodze teletransmisji, w zakresie określonym w art. 14 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych. Biura informacji gospodarczej będą również zobowiązane do dokonywania z tymi instytucjami wymiany informacji dotyczących zobowiązań pieniężnych dłużnika będącego konsumentem, powstałych z tytułu zawarcia umowy kredytu konsumenckiego (obowiązki w tym zakresie określone będą odpowiednio w ustawie – Prawo bankowe oraz w ustawie o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych).

Regulacja zakłada, że instytucje utworzone zgodnie art. 105 ust. 4 ustawy – Prawo bankowe, realizując otrzymane zapytania od pozabankowych pożyczkodawców, będą mogły także udostępniać informacje objęte tajemnicą bankową na potrzeby dokonywanej przez te podmioty oceny zdolności kredytowej, pod warunkiem uzyskania pisemnej zgody osoby, której te informacje dotyczą. Podmioty pozabankowe udzielające kredytu konsumenckiego będą mogły zatem otrzymać informacje o zobowiązaniach konsumenta z tytułu udzielonych kredytów konsumenckich, stanowiących tajemnicą bankową, bezpośrednio z tych instytucji lub za pośrednictwem biur informacji gospodarczej.

Mając na uwadze proponowane udostępnianie kredytodawcom (innym niż banki) informacji wrażliwych, projektowana regulacja powinna zapewniać właściwy poziom ochrony tajemnicy prawnie chronionej. W szczególności podmioty – w zakresie, w jakim otrzymują i wykorzystują informacje stanowiące tajemnicą bankową w związku z udzielaniem kredytów konsumenckich – związane będą ustawowymi wymogami zachowania poufności.

4. Termin wejścia w życie regulacji

Proponuje się 30-dniowy termin wejścia w życie ustawy od dnia ogłoszenia.

W zakresie przepisów wprowadzających ograniczenia maksymalnej wysokości odsetek i całkowitego kosztu kredytu, termin wejścia w życie ustawy powinien wynosić 3 miesiące od dnia jej ogłoszenia. Regulacje te będą miały zastosowanie do czynności prawnych dokonywanych po wejściu w życie ustawy.

W odniesieniu do przepisów dotyczących reglamentacji działalności pożyczkowej (w tym wprowadzenia obowiązkowego rejestru pożyczkodawców) proponuje się 6-miesięczny okres *vacatio legis*. Z chwilą wejścia w życie tych przepisów obowiązkowi wpisu do rejestru pożyczkodawców podlegać będą zarówno podmioty, które zamierzają udzielać pożyczek konsumentom, jak również podmioty, które prowadziły działalność pożyczkową przed dniem wejścia w życie ustawy. W proponowanym 6-miesięcznym okresie wejścia w życie przedmiotowych regulacji zakłada się podjęcie niezbędnych działań w celu utworzenia, jak i

dokonania przez instytucje pożyczkowe stosownych przygotowań związanych ze wpisem do rejestru. Mające na uwadze, iż rejestr służyć ma identyfikacji i kontroli działalności prowadzonej przez wszystkich pożyczkodawców, ustawowe wymogi dotyczące wpisu do rejestru obejmować będą również podmioty udzielające pożyczek przed dniem wejścia w życie odnośnych przepisów.