

Warszawa, 20 listopada 2014 r.

Związek Firm Pożyczkowych
ul. Krakowskie Przedmieście 79/212
00-079 Warszawa

Sz. P. Iwona Pergoł
Departament Rozwoju Rynku Finansowego
Ministerstwo Finansów

Szanowna Pani,

z uwagą zapoznaliśmy się z treścią projektu założeń implementacji przepisów dyrektywy hipotecznej, które dotyczą również reprezentowanego przez Związek Firm Pożyczkowych (ZFP) segmentu profesjonalnych przedsiębiorstw pozabankowych udzielających kredytów konsumenckich. W odpowiedzi na Pani list z 12 listopada 2014 r. przesyłam w załączeniu stanowisko Związku Firm Pożyczkowych. Jednocześnie, mając na uwadze zakres przedmiotowej regulacji, która z pewnością wpłynie w sposób istotny na przyszły kształt rynku finansowego, a co za tym idzie – również branży pożyczkowej – pozwalam sobie wyrazić nadzieję, iż finalna wersja założeń do ustawy o kredycie hipotecznym będzie rozsądnym kompromisem, uwzględniającym różnorodność produktów finansowych oraz ich specyfikę.

Związek Firm Pożyczkowych jest stowarzyszeniem firm udzielających mikropożyczek w internetowym kanale dystrybucji. Misją ZFP jest promowanie oraz egzekwowanie stosowania najwyższych standardów biznesowych i etycznych, dzięki którym możliwe będzie zapewnienie optymalnego poziomu bezpieczeństwa konsumentów oraz zmiana wizerunku branży pożyczek pozabankowych. Członkowie Związku reprezentują większość rynku pożyczek pozabankowych udzielanych za pośrednictwem internetu, stanowiącego obecnie około połowy całego rynku pożyczkowego w Polsce.

Z wyrazami szacunku

Prezes Zarządu Związku Firm Pożyczkowych

Uwagi Związku Firm Pożyczkowych do Założeń do ustawy o kredycie hipotecznym

Przesłany do konsultacji 12 listopada 2014 r. projekt *Założeń do ustawy o kredycie hipotecznym* (dalej: „Założenia”) wiąże się z koniecznością implementacji Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE z 4 lutego 2014 r. w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi i zmieniającej dyrektywy 2008/48/WE i 2013/36/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (dalej: „Dyrektywa”).

Związek Firm Pożyczkowych, rozumiejąc konieczność implementacji Dyrektywy, **popiera kierunkowo projektowane zmiany**. W ocenie ZFP implementowane przepisy uregulują bardzo ważny obszar i istotnie wzmocnią ochronę konsumentów. W końcu, dzięki wyodrębnieniu z zakresu ustawy o kredycie konsumenckim kredytów hipotecznych, niemożliwa – a w każdym bądź razie bardzo utrudniona – będzie działalność oszustów, którzy pod pozorem działalności pożyczkowej dokonują oszustw w obrocie nieruchomościami. Wejście w życie przepisów o kredycie hipotecznym jest szansą na „ucywilizowanie” rynku kredytów konsumenckich, stąd też ZFP popiera kierunkowo projektowane zmiany. Jednakże, korzystając z możliwości wyrażenia swojej opinii, **pragniemy zwrócić uwagę na wybrane zagadnienia** o znaczeniu zasadniczym dla reprezentowanego sektora, co do których **zakres proponowanej regulacji budzi nasze zastrzeżenia**.

1. Wstęp

Zawarte w omawianym projekcie Założeń propozycje w znacznej mierze dotyczą instytucji udzielających kredytów zabezpieczonych hipoteką, dlatego też – mając na uwadze odrębny od przedstawionego wyżej charakteru działalności instytucji mikropożyczkowych – Związek Firm Pożyczkowych nie zgłasza uwag do propozycji, które nie pokrywają się z zakresem reprezentowanego przez ZFP sektora.

2. Definicje

W odniesieniu do zakresu stosowania proponowane wyłączenie z zakresu ustawy z 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim kredytów i pożyczek hipotecznych nie budzi kontrowersji i wydaje się być w pełni uzasadnione.

Podobnie ocenić należy – z pewnymi zastrzeżeniami – propozycje w odniesieniu do definicji, których spójność z definicjami zawartymi w ustawie o kredycie konsumenckim pozwoli na

komplementarne traktowanie obu ustaw – o kredycie konsumenckim oraz o kredycie hipotecznym, tak aby możliwe było pełne pokrycie przedmiotowe w odniesieniu do kredytów udzielanych konsumentom.

Dodatkowo, w pełni uzasadniona jest propozycja zastosowania definicji „nieruchomości mieszkalnej” z Rekomendacji S, bowiem rozwiązanie to zapobiegnie ewentualnym trudnościom w stosowaniu nowych przepisów, które w początkowej fazie obowiązywania mogłyby wymagać zbędnej – w ocenie ZFP – wykładni.

Zastrzeżenia ZFP budzi natomiast brak wyróżnienia profesjonalnej firmy pożyczkowej, stanowiącej rodzaj instytucji niekredytowej. Zgodnie bowiem z art. 4 pkt 10 instytucją niekredytową jest „dowolny kredytodawca, który nie jest instytucją kredytową”. Tu warto dodać, że zgodnie z art. 4 pkt 9 Dyrektywy w zw. z art 4. ust 1. pkt 1 rozporządzenia (UE) nr 575/2013 instytucją kredytową jest „przedsiębiorstwo, którego działalność polega na przyjmowaniu depozytów lub innych funduszy podlegających zwrotowi od klientów oraz na udzielaniu kredytów na swój własny rachunek”. Z powyższego wynika zatem wprost, że firmy pożyczkowe, działające w oparciu o własny kapitał, a co za tym idzie nieprzyjmujące depozytów lub innych funduszy podlegających zwrotowi mogą być uznane za instytucje niekredytowe w rozumieniu Dyrektywy. Mając jednak na uwadze różnice pomiędzy kredytami hipotecznymi a mikropożyczkami – będącymi w istocie rodzajem kredytu konsumenckiego – **zasadne jest dokonanie dodatkowego podziału w ramach definicji instytucji niekredytowej i wydzielenie definicji instytucji pożyczkowej.** Taki podział znajduje uzasadnienie w treści samej Dyrektywy, w której art. 3 określa zakres zastosowania, ograniczający się w zasadzie do umów o kredyt przeznaczony na sfinansowanie nabycia nieruchomości lub zabezpieczony hipoteką. Ponadto wprowadzenie definicji instytucji pożyczkowej stanowiłoby uzupełnienie występującej obecnie luki definicyjnej, której efektem jest nieuzasadnione i mylne określanie instytucji pożyczkowych „parabankami”. W tym miejscu należy bowiem podkreślić, że – jak wskazano wyżej – instytucje pożyczkowe działają w oparciu o własne środki, natomiast działalność parabankowa ma charakter quasi bankowy i polega na wykonywaniu czynności bankowych mimo braku licencji – co stanowi czyn zabroniony. Firmy pożyczkowe **nie prowadzą** działalności bankowej. Należy również wskazać, iż wyodrębnienie definicji instytucji pożyczkowej stanowiłoby wyraz uwzględnienia w przepisach utrwalonego stanu faktycznego, eliminując przy tym liczne wątpliwości interpretacyjne. Z przedstawionej treści projektu Założeń wynika, że przepisy ustawy o kredycie hipotecznym mają również dotyczyć firm pożyczkowych, dlatego też – uwzględniając powyższe – wprowadzenie do niej definicji instytucji pożyczkowej jest nie tylko uzasadnione, ale wręcz konieczne.

3. Usługi doradcze

ZFP wyraża aprobatę dla ograniczenia wymagań w zakresie stosowania terminów „niezależny doradca” i „niezależne doradztwo” oraz odejścia od koncepcji zastrzegania słów „doradca” i „doradztwo”. W ocenie ZFP czynnikiem mającym wpływ na podejmowaną przed konsumenta decyzję jest przede wszystkim obiektywizm podmiotu, który udziela informacji. Znalazło to potwierdzenie w treści Dyrektywy, gdzie – przykładowo – w motywie 48 stwierdzono, że wyjaśnienia nie powinny stanowić osobistej rekomendacji. Z tego też względu reglamentacji powinno podlegać jedynie stosowanie przymiotnika „niezależny”, natomiast stosowanie słowa „doradztwo”, rozumianego jako czynność niezastrzeżona wyłącznie dla procesu związanego z udzielaniem kredytów hipotecznych, nie powinno podlegać ograniczeniom wskazanym w Dyrektywie.

4. Dopuszczenie do działalności instytucji niekredytowych i nadzór nad nimi

Związek Firm Pożyczkowych kierunkowo popiera propozycję rozszerzenia zakresu podmiotów podlegających obowiązkowi rejestracji, tak aby obowiązkiem tym objęte były również firmy pożyczkowe – określane w projekcie Założeń jako instytucje niekredytowe. W tym miejscu warto podkreślić, iż wprowadzenie obowiązku rejestracji instytucji pożyczkowych jest postulowane przez ZFP i było wielokrotnie podnoszone w toku prowadzonych przez Ministerstwo Finansów konsultacji nad założeniami do projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw. Wprowadzenie obowiązku rejestracji powinno się przyczynić do zwiększenia transparentności, a także ograniczenia skali negatywnych zjawisk na rynku pożyczek konsumenckich oraz nielegalnych praktyk godzących w interesy konsumentów i obniżających zaufanie klientów do instytucji finansowych. Poza funkcją ewidencyjną jawny i łatwo dostępny rejestr powinien spełniać niezwykle ważną funkcję informacyjną dla konsumentów, stanowiąc istotny element budowania zaufania konsumentów do instytucji finansowych. W zakresie proponowanych warunków uzyskania wpisu do rejestru ZFP kierunkowo popiera ustanowienie tych warunków na poziomie niezbędnym do zagwarantowania transparentności oraz stabilności prowadzonej działalności, a także prowadzenia jej z poszanowaniem przepisów prawa.

Odnosząc się szerzej do propozycji wprowadzenia wymogów kapitałowych dla przedsiębiorców chcących uzyskać wpis do rejestru instytucji pożyczkowych ZFP wyraża poparcie dla przedstawionej propozycji z zastrzeżeniem, iż minimalna wysokość kapitału zakładowego dla instytucji pożyczkowych powinna być ustalona na poziomie 1.000.000 zł. Konieczność zaangażowania kapitału w odpowiedniej wysokości skłaniałaby do większej odpowiedzialności przy podejmowaniu decyzji o rozpoczęciu działalności na rynku regulowanym. Po drugie, skutkowałaby ona większą stabilnością przedsiębiorstw

w związku z koniecznością ochrony kapitału. Po trzecie, stwarzałyby solidne gwarancje zapewnienia odpowiednio wysokich standardów obsługi klientów. Ponadto, w ocenie Związku, wyłącznie forma spółki kapitałowej jest w stanie zagwarantować wymagany poziom transparentności działania, m.in. z uwagi na istniejący w spółkach kapitałowych system organów cechujący się rozdzieleniem funkcji zarządzających, stanowiących i kontrolnych, jak również ze względu na funkcjonowanie mechanizmów odpowiedzialności korporacyjnej, a także nałożone przez ustawodawcę obowiązki informacyjne, w szczególności dotyczące obowiązkowej publikacji sprawozdań finansowych. Gwarancji tych nie jest w stanie zapewnić wykonywanie tej działalności w jakiegokolwiek innej formie, w szczególności w formie spółki osobowej, a tym bardziej w formie działalności gospodarczej osoby fizycznej, które to formy cechują się nieporównywalnie mniejszą przejrzystością, wynikającą w głównej mierze z braku oddzielenia funkcji właścicielskich od funkcji kontrolnych. Nie budzi również wątpliwości propozycja, aby środki na pokrycie kapitału zakładowego nie mogły pochodzić z kredytu, pożyczki, emisji obligacji lub ze źródeł nieudokumentowanych, podobnie jak postulowany wymóg niekaralności osób fizycznych, wchodzących w skład organów instytucji niekredytowych.

Istotne zastrzeżenia budzi jednak przedstawiona koncepcja nadzoru ostrożnościowego KNF nad instytucjami niekredytowymi. Zwracamy raz jeszcze uwagę na problem związany z definiowaniem instytucji niekredytowych, tj. brak wyodrębnienia instytucji pożyczkowych, które oferują produkt o nieporównywalnie mniejszej skali oddziaływania na portfel konsumentów niż kredyt hipoteczny. W tym miejscu warto podkreślić, że – według danych NBP – w lipcu 2014 r. zadłużenie Polaków z tytułu kredytów hipotecznych wynosiło ok. 350 mld zł, natomiast wartość pozabankowego rynku pożyczek gotówkowych (udzielanych przez instytucje pożyczkowe) jest szacowana na 3,5-4 mld złotych. Oznacza to, że sektor firm pożyczkowych ma stosunkowo niewielki procentowo, acz istotny społecznie, udział w rynku, stanowiący ok. 1% wartości rynku kredytów hipotecznych, zatem nie generuje on ryzyka systemowego i z tego też względu nie jest wskazane posługiwanie się dalej idącymi, kosztownymi formami reglamentacji, szczególnie w postaci licencjonowania. Bardziej optymalna wydaje się zatem koncepcja reglamentacji działalności instytucji pożyczkowych poprzez nadanie jej charakteru działalności regulowanej, o której mowa w art. 64 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Brak wyodrębnienia definicji instytucji pożyczkowych budzi również wątpliwości w kontekście wyrażonego na s. 33 projektu Założeń postulatu, iż „instytucje niekredytowe muszą spełniać wszystkie wymogi, między innymi dotyczące wiedzy i kompetencji (...)”. Okazuje się bowiem, że instytucje pożyczkowe, oferujące produkt o znacznie mniejszym stopniu skomplikowania oraz niemający tak istotnego wpływu na portfel konsumenta jak kredyt hipoteczny, mogą być zobowiązane do spełniania wymogów, które dotyczą wyłącznie kredytodawców w rozumieniu art. 4 Dyrektywy – a co za tym idzie, do ponoszenia konsekwencji w wyniku ich niespełnienia.

Wątpliwości ZFP budzi również – niewyraźny wprost, aczkolwiek wynikający z modelu nadzoru KNF – obowiązek podlegania rekomendacjom w zakresie polityki kredytowej. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na okoliczność, iż podleganie rekomendacjom w zakresie polityki kredytowej wiąże się z dokonywaniem przez zobowiązane podmioty czynności bankowych, których podstawową cechą jest działanie w oparciu o depozyty. Należy zatem stanowczo podkreślić, że firmy pożyczkowe – działające w oparciu o własne środki – nie zaś depozyty – nie powinny podlegać rekomendacjom w zakresie polityki kredytowej, bowiem nie obciążają one ryzykiem kapitału gromadzonego w formie depozytów. Ponadto, ZFP postuluje zachowanie dotychczasowego modelu oceny zdolności kredytowej, w którym podmioty udzielające kredytów – rozumianych jako forma czynności bankowych – będą zobowiązane do działania w oparciu o przepisy ustawy Prawo bankowe, natomiast podmioty udzielające kredytów konsumenckich, które nie są zaliczane do czynności bankowych, będą nadal zobowiązane do dokonywania oceny zdolności kredytowej w oparciu o przepisy ustawy o kredycie konsumenckim. Ewentualna zmiana przedstawionego modelu mogłaby stanowić wyraz bezpodstawnej ingerencji państwa w funkcjonowanie przedsiębiorców działających w oparciu o własny kapitał, co z kolei mogłoby być uznane za formę ograniczania swobody prowadzenia działalności gospodarczej, co do której nie ma uzasadnienia.

Kolejnym aspektem, co do którego ZFP ma istotne zastrzeżenia, jest zakres uprawnień KNF w przypadku stwierdzenia wykonywania działalności niekredytowej z naruszeniem prawa lub stwarzania zagrożenia dla uczestników rynku finansowego. Przede wszystkim wątpliwości budzi lakoniczne przedstawienie omawianych uprawnień, brak szczegółowego określenia przesłanek, warunkujących stosowanie sankcji przez KNF oraz surowość sankcji. ZFP bierze pod uwagę okoliczność, iż przedstawione propozycje mogą mieć charakter wstępny, a co za tym idzie – będą podlegać szczegółowemu uzupełnieniu w toku dalszych prac nad projektem Założeń. Odnosząc się jednak do aktualnej treści przedstawionego projektu Założeń ZFP wyraża stanowczy sprzeciw wobec tak zdawkowego określenia przesłanek stosowania sankcji przez KNF, uznaniowego charakteru tych sankcji, czego wyrazem jest brak precyzyjnego określenia przesłanek odpowiedzialności oraz brak koncepcji miarkowania sankcji – co w odniesieniu do uprawnienia do cofnięcia zgody na prowadzenie działalności może stanowić szczególne zagrożenie dla podmiotów objętych nadzorem. ZFP nie stoi w opozycji do nadzoru KNF i sankcjonowania działań stanowiących naruszenie prawa, jednak – jak wskazano wyżej – działalność instytucji pożyczkowych nie powoduje ryzyka systemowego, dlatego też objęcie instytucji pożyczkowych rygorystycznym nadzorem wydaje się nieproporcjonalne oraz – przede wszystkim – nieuzasadnione. Prowadzone przez ZFP analizy rynku dowodzą, iż zagrożeniem dla konsumentów są przede wszystkim oszuści, którzy, deklarując prowadzenie działalności pożyczkowej, dokonują wyłudzeń relatywnie niewielkich kwot tytułem opłat wstępnych, które mimo nieprzyznania pożyczki nie podlegają zwrotowi,

oraz wyłudzenia nieruchomości związane z zawieraniem umów pożyczki zabezpieczonych hipotecznie. W odniesieniu do wyłudzeń nieruchomości – implementacja Dyrektywy powinna w istotny sposób ograniczyć skalę tych przestępstw, bowiem prowadzenie działalności kredytowej będzie miało charakter licencjonowany. Odnosząc się natomiast do problemu wyłudzenia opłat wstępnych przez podmioty deklarujące prowadzenie działalności pożyczkowej (i nieprowadzące faktycznie takiej działalności) – proporcjonalnym i skutecznym rozwiązaniem będzie przyjęcie modelu działalności regulowanej z określeniem wymogów formalnych na stosunkowo wysokim poziomie (patrz: kapitał zakładowy w wysokości minimum 1.000.000 zł).

ZFP wyraża też swoje wątpliwości odnoszące się do zaproponowanego modelu nadzoru KNF, który miałby uwzględniać zgodność działalności instytucji niekredytowych z interesem konsumentów. O ile bowiem nie budzi wątpliwości objęcie nadzorem działalności instytucji niekredytowych w zakresie zgodności z przepisami prawa, regulaminami i warunkami określonymi w zezwoleniach, o tyle przesłanka prowadzenia działalności zgodnie z interesem konsumentów pokrywa się z zakresem kompetencji UOKiK. Dodatkowo należy podkreślić, że motyw 80 Dyrektywy stanowi o możliwości – w odniesieniu do niektórych przepisów – wyznaczenia organu odpowiedzialnego za egzekwowanie ochrony konsumenta, natomiast w pozostałym zakresie – wyznaczenia podmiotów stosujących nadzór ostrożnościowy. Zaproponowany w projekcie Założeń dualistyczny model, w którym aspekt ochrony konsumentów pozostaje w zakresie kompetencji UOKiK, natomiast KNF jest uprawniona do sprawowania nadzoru ostrożnościowego, powinien zostać implementowany. W przeciwnym wypadku objęcie przez KNF nadzorem działalności instytucji niekredytowych pod kątem zgodności z interesem konsumentów może doprowadzić do wątpliwości w zakresie interpretacji prawa oraz sporów kompetencyjnych. ZFP zastrzega zatem, iż prawo kontroli działalności w zakresie zgodności z interesem konsumentów powinno pozostać w wyłącznej kompetencji UOKiK, który – zgodnie z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów – jest uprawniony m.in. do prowadzenia postępowań w zakresie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Przykładem niespójności zaproponowanego rozwiązania jest również przedstawiona następnie propozycja uprawnień, przyznanych KNF w ramach sprawowanego nadzoru ostrożnościowego. Zgodnie bowiem z koncepcją wyrażoną w projekcie Założeń KNF jest uprawniona do podjęcia stosownych decyzji m.in. w przypadku wykonywania przez instytucję niekredytową działalności z naruszeniem prawa lub w przypadku stwarzania zagrożenia dla uczestników rynku finansowego. Interes konsumentów nie jest zatem przesłanką nadzoru ostrożnościowego, dlatego ZFP proponuje odejście od koncepcji dublowania kompetencji KNF i UOKiK i przyznanie KNF prawa do sprawowania nadzoru ostrożnościowego nad działalnością instytucji niekredytowych w zakresie zgodności z przepisami prawa, regulaminami oraz warunkami określonymi w zezwoleniach w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości,

natomiast prawo kontroli działalności w kontekście jej zgodności z interesem konsumentów powinno pozostać wyłączną kompetencją UOKiK.

Związek Firm Pożyczkowych z uznaniem odnotowuje fakt zwrócenia uwagi regulatora na konieczność dokonania zmian w obowiązujących aktach prawnych, w tym m.in. w ustawie o kredycie konsumenckim, jednak wobec braku konkretnych propozycji w tym zakresie w przedstawionym 12 listopada 2014 r. projekcie Założeń zastrzega sobie prawo do uzupełnienia niniejszego stanowiska lub – jeśli uwzględni to przyjęty przez Państwa model współpracy – zaproponowania własnych rozwiązań.

Na uwagę zasługuje również fakt, iż obecnie prowadzone są prace nad nowelizacją m.in. ustawy o kredycie konsumenckim. Pojawia się wątpliwość, czy wspomniane w projekcie Założeń zmiany są już zawarte w przyjętych przez Radę Ministrów założeniach do projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw czy też będą zawierać się w projekcie założeń do projektu ustawy o kredycie hipotecznym. W ocenie ZFP prowadzone obecnie prace nad ustawą o kredycie hipotecznym oraz nowelizacją ustawy o kredycie konsumenckim powinny zostać zsynchronizowane. Argumentem przemawiającym za synchronizacją jest fakt, iż część postulowanych w niniejszym projekcie Założeń propozycji stanowi wyraz konsensusu, wypracowanego w toku konsultacji, prowadzonych w ramach procesu nowelizacji ustawy o kredycie konsumenckim. Ponadto, mając na uwadze wyrażoną w przedstawionym projekcie Założeń konieczność zmiany niektórych przepisów ustawy o kredycie konsumenckim, nieuzasadnione wydaje się dokonywanie rozdziału i procedowanie nad dwoma projektami, mającymi wejść w życie w krótkich odstępach czasu. Takie rozwiązanie mogłoby skutkować obniżeniem pewności co do prawa, które miałyby podlegać kilku nowelizacjom w stosunkowo krótkich odstępach czasu. W końcu, proponowane zsynchronizowanie prac nad implementacją dyrektywy hipotecznej oraz nowelizacją ustawy o kredycie konsumenckim stanowiłoby wyraz postulowanego na s. 35 projektu Założeń „spójnego podejścia do rynku pożyczek pozabankowych dla konsumentów”, dzięki czemu nowe przepisy – zarówno znowelizowanej ustawy o kredycie konsumenckim jak i ustawy o kredycie hipotecznym – obowiązywałyby wspólnie i spójnie, co z kolei stanowiłoby wyraz zasady dobrego stanowienia prawa.