

Fundacja Instytut Badań i Edukacji Pośrednictwa Finansowego
 Al. Jerozolimskie 85 lok 21, 02-001 Warszawa
 KRS: 0000648198
 REGON: 365915604 NIP: 7010635258

MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI
 PUNKT REJESTRACYJNY
 2016-12-20
Mleś

ZGŁOSZENIE
 ZAIINTERESOWANIA PRACAMI NAD PROJEKTEM - ZGŁOSZENIE-ZMIANY DANYCH*
 z dnia 7 grudnia 2016 r. ustawy
 o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Ustawa z dnia 14 czerwca 2016 r.)

Załączniki:

A. OZNACZENIE PODMIOTU ZAIINTERESOWANEGO PRACAMI NAD PROJEKTEM

1. Nazwa/imię i nazwisko**
 Fundacja - Instytut Badań i Edukacji Pośrednictwa Finansowego

2. Adres siedziby/adres miejsca zamieszkania**
 Al. Jerozolimskie 85 lok. 21, 02-001 Warszawa

3. Adres do korespondencji i adres e-mail
 Al. Jerozolimskie 85 lok 21, 02-001 Warszawa, marcin.daniecki@fibepf.org.pl

B. WSKAZANIE OSÓB UPRAWNIONYCH DO REPREZENTOWANIA PODMIOTU WYMIENIONEGO W CZĘŚCI A W PRACACH NAD PROJEKTEM

Lp.	Imię i nazwisko	Adres
1	Marcin Daniecki	J.W.
2	Jan K. Solarz	J.W.
3	<i>[Signature]</i>	<i>[Signature]</i>
4	<i>[Signature]</i>	<i>[Signature]</i>
5	<i>[Signature]</i>	<i>[Signature]</i>

C. OPIS POSTULOWANEGO ROZWIĄZANIA PRAWNEGO, ZE WSKAZANIEM INTERESU BĘDĄCEGO PRZEDMIOTEM OCHRONY

Opis postulowanego rozwiązania prawnego zawarty jest w piśmie z dnia 19 grudnia 2016 r., sygn. FIBEPF/01/1912/2016

D. ZAŁĄCZONE DOKUMENTY

1	Pismo z dnia 19 grudnia 2016 r., sygn. FIBEPF/01/1912/2016
2	Oświadczenie o wpisie do KRS oraz reprezentacji.
3	<i>[Signature]</i>
4	<i>[Signature]</i>
5	<i>[Signature]</i>
6	<i>[Signature]</i>
7	<i>[Signature]</i>
8	<i>[Signature]</i>

E. Niniejsze zgłoszenie dotyczy uzupełnienia braków formalnych/zmiany danych zgłoszenia dokonanego**

F. OSOBA SKŁADAJĄCA ZGŁOSZENIE

Fundacja Instytut Badań i Edukacji Pośrednictwa Finansowego		
Marcin Daniecki	20.12.2016r.	<i>[Signature]</i> Dr Marcin Daniecki Fundacja Instytut Badań i Edukacji Pośrednictwa Finansowego
Jan K. Solarz	20.12.2016r.	<i>[Signature]</i> Prof. dr hab. Jan K. Solarz Członek Zarządu

G. KLAUZULA ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ ZA SKŁADANIE FAŁSZYWYCH ZEZNAN

Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia ...
[Signature]
 (podpis)

Jeżeli zgłoszenie nie jest składane w trybie art. 7 ust. 6 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności

Warszawa, dnia 19 grudnia 2016 r.

FIBEPF/01/1912/2016

Pan,
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości
Prokurator Generalny
Ministerstwo Sprawiedliwości
Al. Ujazdowskie 11
00-950 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z konsultacjami społecznymi (pismo z dnia 7 grudnia 2016 r., sygn.: DL-III-400-9/16/26 161208-00380) dotyczącymi projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (UD145), stanowisko Fundacji Instytut Badań i Edukacji Pośrednictwa Finansowego do zaprezentowanego projektu jest następujące.

Na wstępie Fundacja Instytut Badań i Edukacji Pośrednictwa Finansowego pragnie zdecydowanie mocno podkreślić, iż w świetle niżej przedstawionych argumentów Komitet Stabilności Finansowej powinien obowiązkowo wypowiedzieć się co do przedstawionego publicznie projektu zmian w Kodeksie karnym oraz niektórych innych ustawach, zanim projekt ten zostanie poddany dalszej procedurze legislacyjnej. Szczególnie dotyczyć to powinno aspektów możliwego wzrostu ryzyka systemowego w systemie finansowym będącego rezultatem proponowanych regulacji i ich wpływu na stabilność finansową tego systemu. Ponadto, pragniemy wyrazić głębokie zdumienie faktem, iż inicjatywa projektodawcza dotycząca przedmiotowej materii, ingerująca niezwykle głęboko w sferę

działania sektora firm pożyczkowych, znalazła swoje źródło w resorcie sprawiedliwości a nie w dziale administracji rządowej ministra właściwego do spraw instytucji finansowych.

Celem tego projektu jest zapobieżenie udzielaniu lichwiarskich pożyczek przez spenalizowanie samego żądania nadmiernych korzyści przez pożyczkodawcę jako świadczenia wzajemnego – zgodnie z projektem ma za to grozić od 3 miesięcy do 5 lat pozbawienia wolności. Jak przyznano to w uzasadnieniu dotychczasowe próby ukarania za lichwę okazały się nieskuteczne ze względu na brak precyzji pojęć „wyzyskanie”, „przymusowe położenie”, „niewspółmierność świadczeń”. Powstaje zatem zasadne pytanie czy nowe pojęcia takie jak na przykład „całkowite koszty świadczenia pieniężnego” (łącznie z odsetkami, opłatami i innymi elementami) odnoszą się do działalności lombardów, o czym będzie mowa dalej. Nowe brzmienie wzoru określającego maksymalne pozaodsetkowe koszty kredytu przewiduje: nie więcej niż 10 proc. kwoty kredytu plus 10 proc. kwoty za każdy rok trwania umowy oraz całkowitą sumę kosztów limitowaną do 75 proc. pożyczanej kwoty. Ograniczenia te będą skutkowały następującymi zjawiskami:

1. Skutki ekonomiczne

Projekt może skutkować tym, że duża część kredytów konsumenckich oferowanych przez banki i firmy pożyczkowe zniknie z rynku. Ograniczone zostaną również wpływy z tego tytułu do budżetu państwa. Z kolei, inne negatywne skutki planowanej regulacji, to:

- Wzrost liczby wykluczonych osób w dostępie do systemu finansowego. Dziś jest to 18 proc., a prognozy wskazują na wzrost do 40 proc. 7 mln osób w Polsce nie ma konta bankowego.
- 20% całego sektora kredytów konsumenckich stanowią firmy pożyczkowe, a 30% produktów finansowych banków to właśnie pożyczki. Wprowadzenie tak drastycznych limitów kosztów pozaodsetkowych może skutkować zaprzestaniem działalności przez te firmy. Banki nie będą w stanie obsłużyć wszystkich klientów firm pożyczkowych ze względu na zbyt duże ryzyko.
- Firmy pożyczkowe zatrudniają w Polsce około 20 tys. osób, odprowadzają do budżetu Państwa podatki w wysokości ok. 1 mld zł. Są również płatnikami podatku bankowego. Doprowadzenie do znacznego ograniczenia działalności firm pożyczkowych spowoduje spadek zatrudnienia i ograniczenie wpływów do budżetu.
- W Polsce ok. 3 mln konsumentów korzysta z pożyczek. Jeśli 20% legalnego rynku przestanie istnieć, część konsumentów zostanie pozbawiona możliwości finansowania i w konsekwencji będzie szukać źródeł finansowania w szarej strefie.
- To konsumpcja, wspierania niejednokrotnie kredytem konsumenckim napędza wzrost PKB. Rynek *consumer finance* odpowiada za 8% PKB Polski. Jeśli konsumpcja zwolni ze względu na ograniczone możliwości pożyczania, nasz PKB znajdzie się pod jeszcze większą presją.
- Brak przewidywalności prawa i jego ciągła zmiana destabilizuje otoczenie rynkowe i zdecydowanie pogarsza warunki prowadzenia biznesu, skutkując tym samym ograniczeniem działalności powodującym obniżenie podatku CIT, jak i ograniczeniem zatrudnienia.

2. Skutki społeczne

- Wykluczenie społeczne.

W Polsce nadal wysoki jest odsetek osób wykluczonych poza nawias systemu finansowego. Według danych NBP z 2015 roku ok. 18 proc. osób dorosłych w naszym kraju nie posiada rachunku bankowego. Na podstawie danych NBP i GUS to 7 mln obywateli. Wśród tych osób 27 proc. stanowią osoby młode (18-34 lata), a co piąta jest na emeryturze. Duży procent wykluczonych posiada stałe zatrudnienie (39 proc.), 19 proc. określa się jako bezrobotny, a 9 proc. jako uczeń lub student. 42 proc. twierdzi, że zarabia poniżej 2.500 zł, a 21 proc. deklaruje przychód w przedziale 2,5-5 tys. zł lub więcej (pozostałe 37 proc. badanych nie podało zarobków). Tylko 14 proc. ankietowanych deklaruje, że korzysta z zasiłków lub innej formy wsparcia ze strony państwa.

Pokazuje to, że problem wykluczenia finansowego dotyczy znacznej grupy społecznej, również osób, które są postrzegane jako dobrze „radzące sobie” w społeczeństwie. Jeżeli nałożymy na to fakt, że polski system ochrony socjalnej ma niewielki zasięg i w niewystarczający sposób przyczynia się do ograniczania ubóstwa, a zakres pomocy społecznej jest niewystarczający ze względu na niskie progi dochodowe uprawniające do świadczeń społecznych oraz skomplikowane kryteria kwalifikowalności, to możemy wysnuć wniosek, że po zniknięciu części komplementarnego do systemu bankowego rynku pożyczek, procent osób wykluczonych drastycznie wzrośnie. Po wprowadzeniu rekomendowanych rozwiązań prawnych szacuje się, że ok. 1 mln Polaków nie będzie w stanie otrzymać pożyczki w banku i będą oni szukali dostępu do pieniędzy, często w szarej strefie.

- Rozwój lombardów i wzrost szarej strefy.

Niezamierzonym efektem proponowanych regulacji będzie rozkwit lombardów i pozostających poza jakąkolwiek regulacją systemową obszarów, tzw. „*shadow banking*”. Jak również niezamierzonym skutkiem ubocznym może stać się powstanie i rozkwit zorganizowanych grup przestępczych oferujących pożyczki w miejsce firm sektora pożyczkowego, które ulegną likwidacji wskutek wejścia w życie proponowanej regulacji.

Przeciwdziałanie szarej strefie jest kluczowe dla poprawy stabilności i bezpieczeństwa Państwa. Według szacunków Global Compact szara strefa sektora finansów publicznych tylko z tytułu utraconych dochodów z VAT i CIT sięga co najmniej 40,3 mld złotych rocznie. Jednak to nie tylko strata finansowa dla państw wynikająca z utraty wpływu z podatków legalnie działających firm. To również powstanie zupełnie niekontrolowanego sektora finansowego. Wolny rynek nie toleruje próżni. Ograniczenie rynku, w sytuacji, gdy jest popyt na dane usługi, skutkuje przeniesieniem podaży do szarej strefy, bądź wręcz do grup przestępczych. Rynek pożyczek krótkoterminowych może zostać przejęty przez nielegalnie działające podmioty oraz podmioty omijające prawo np. lombardy. Dalekosiężnym skutkiem ubocznym dla wymiaru sprawiedliwości jak i organów ścigania może stać się (czy wręcz stanie się) wzrost śledztw i dochodzeń kierowanych przeciwko grupom przestępczym oferującym lub wymuszającym rozbójniczo zaciąganie u nich pożyczek krótko- i średnioterminowych, włączając w to pobicia, zastraszanie, porwania bądź różne formy, tzw. „*racketeeringu*” („*loan sharking*”, „*predatory lending*”). Należy również wskazać na nieadekwatność drogi prawnokarnej do ścigania przestępczości gospodarczej; już statystyka policyjna obecnego art. 304, wskazuje na niske zainteresowanie organów wymiaru sprawiedliwości tym czynem.

ROK	liczba postępowań wszczętych	liczba przestępstw stwierdzonych
2014	46	170
2013	43	21
2012	29	15
2011	21	13
2010	39	57
2009	23	6
2008	30	10
2007	31	15
2006	34	37
2005	32	45
2004	31	144
2003	25	68
2002	27	28
2001	19	21
2000	15	23
1999	16	23

Źródło: <http://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-17/63940.Lichwa-art-304.html>

- **Spadek zatrudnienia.**

Bardzo ważnym aspektem wprowadzania nowych przepisów przez Ministerstwo Sprawiedliwości jest również drastyczny spadek zatrudnienia w tym sektorze. Obecnie firmy pożyczkowe zrzeszone w ZFP, FRRF oraz KPF zatrudniają 20 tys. osób (KPF zatrudniały w I połowie 2015 roku 4 tysiące osób). Znaczne ograniczenie sektora finansowego wpłynie na rynek pracy w Polsce, przyczyniając się do ograniczenia dochodów, a co za tym idzie, spadku konsumpcji gospodarstw domowych.

3. Pozostałe skutki.

- Pokusa nadużyć, jakie tworzy kryminalizacja umowy niepieniężnych świadczeń wzajemnych może ponadto sparaliżować sądy procesami o lichwę w stosunkach sąsiedzkich i rodzinnych.
- Należy się spodziewać niewielkiej poprawy, niezależnie od zagrożenia karą szczególnie, iż przynajmniej część z przepisów wydaje się prosta do obejścia: nowy § 3 do art. 304 będzie prowadził do rozbijania jednego świadczenia na wiele, nawet dokonywanych z tym samym podmiotem, a o zabezpieczeniach niższych niż 10.000 zł.

FUNDACJA – INSTYTUT BADAŃ I EDUKACJI POŚREDNICTWA FINANSOWEGO

- Delegalizacja udzielania pożyczek klientom o wysokim poziomie ryzyka gospodarczego, wepchnie je w i tak nieściganą w sposób efektywny strefę przestępczą - podobny skutek będzie powodował przepis KC wymagający aby koszty dodatkowe mieściły się w stopie odsetek maksymalnych za 6 miesięcy, będzie on zatem preferował często udzielane następujące po sobie pożyczki krótkoterminowe często odnawiane (Art. 3871 § 3 KC) - podobne obliczenie można wykonać na gruncie nowo-wprowadzanego przepisu art. 36a ust. 1 w zw. z Art. 41a. ust. 1 ustawy o kredycie konsumenckim.
- Dostęp do legalnego i profesjonalnego zarządzania ryzykiem finansowym codzienności jest współczesnym zagwarantowaniem uniwersalnych praw człowieka. Jego ograniczanie przez zagrożenie karami więzienia za żądanie zapłaty całkowitych kosztów wyższych niż odsetki maksymalne i odsetki maksymalne za opóźnienie uniemożliwia zarządzanie ryzykiem w ramach upadłości konsumenckiej oraz w zakresie wolnego wyboru apetytu na ryzyko.
- Bardzo niebezpieczne jest dalsze zmniejszanie rentowności regulowanych pośredników finansowych znajdujących się w fazie budowania buforów kapitałowych zabezpieczających ich przed pojawieniem się ryzyka systemu finansowego. Należy wobec tego wyraźnie podkreślić, iż wiele parametrów regulacyjnych ma istotne znaczenie dla powstawania ryzyka systemu finansowego. Wydaje się zatem, iż depopulacja, wskutek zaostrzenia reżymów regulacyjnych, rozwijającego się sektora firm pożyczkowych będącego uzupełnieniem tradycyjnych instytucji kredytowych, może negatywnie wpłynąć na stabilność systemu finansowego podnosząc tym samym ryzyko systemowe.

Pozostają jeszcze pytania ogólne:

- dlaczego ochrony konsumenckiej nie rozciągnięto na mikroprzedsiębiorców, którzy często z tych pożyczek korzystają nie rozumiejąc ich mechanizmu? (Dążenie do czystości konstrukcyjnej ochrony konsumenckiej będzie prowadziło do ewentualnego silniejszego eksponowania na ryzyko tej grupy pożyczkobiorców w sumie pozbawionych ochrony.) Oraz,
- czy w ogóle taki mechanizm będzie miał szanse na stosowalność. (Problemy wymiaru sprawiedliwości w zakresie prawa karnego nie znikną w związku z poszerzeniem zakresu karalności lichwy. Problemem jest więc działanie sądownictwa nie zaś brak karalności.)

4. Uwagi końcowe

Należy również podkreślić, iż w uzasadnieniu do projektu brak jest odwołania do danych Biura Informacji Kredytowej, brak jest także przywołania monografii Krzysztofa Waliszewskiego „Rynek pozabankowych pożyczek konsumenckich w Polsce”. Z kolei, przytoczone przypadki bezsilności prokuratury nie mogą stanowić podstawy do zmiany zasad gry rynkowej, do generowania niepewności i ryzyka prawnego oraz wysokich kosztów regulacji prawnej. Przytoczone przykłady regulacji prawnych we Francji nie zostały omówione w ramach analizy SWOT. Dlaczego nie skorzystamy z doświadczeń kraju najskuteczniej walczącego z lichwą w praktyce, a nie tylko w teorii?

Reasumując, potrzeba przejścia od deklaracji intencji do czynów w zakresie walki z lichwą zasługuje na bezwarunkowe poparcie. Wyrazem tego jest to, iż Fundacja Instytut Badań i Edukacji Pośrednictwa Finansowego popiera zamiar wprowadzenia obowiązku informacyjnego przed udzieleniem świadczenia pieniężnego konsumentowi. Podobnie pozytywnie należy się odnieść do zapowiedzi wzorowania się na regulacjach Słowacji rynku pożyczek krótkoterminowych via rachunek bankowy. Należy jednak mocno podkreślić, iż nowe regulacje nie mogą psuć efektywnej konkurencji na rynku usług pośrednictwa finansowego. Arbitraż regulacyjny, czego najlepszym przykładem jest pominięcie milczeniem problemu lombardów, nie jest godną polecenia praktyką tworzenia prawa. Analiza projektu zmian w Kodeksie karnym skłania do konkluzji, iż projektodawca nie dostrzegł wielu zmian zachodzących w środowisku firm pożyczkowych, dążących do wyeliminowania wcześniejszych, zapewne nagannych, praktyk rynkowych. Zmian wprowadzanych wskutek wejścia w życie ustawy o kredycie konsumenckim.

Z poważaniem,

Fundacja Instytut Badań i
Edukacji Pośrednictwa Finansowego
Dr Marcin Daniłkiewicz
Prezes Zarządu

FUNDACJA – INSTYTUT BADAŃ I EDUKACJI POŚREDNICTWA FINANSOWEGO