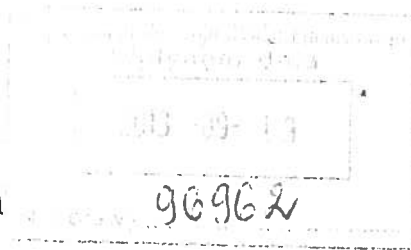




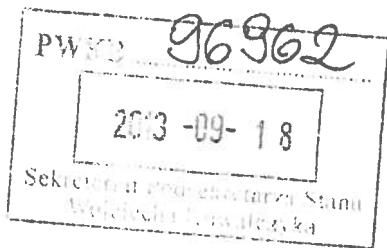
Prezes Urzędu Ochrony  
Konkurencji i Konsumentów  
Małgorzata Krasnodębska - Tomkiel



**U·K·K**  
Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

DDK-073-42/13 BK

Warszawa, 17 .09.2013



*P. Wojciech Kowalczyk*  
PODSEKRETARZ STANU  
Wojciech Kowalczyk

Pan  
Wojciech Kowalczyk  
Podsekretarz Stanu  
Ministerstwo Finansów

Szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do przekazanego do uzgodnień międzyresortowych projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy - Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw, pragnę przedstawić następujące uwagi.

#### Pkt 3 ppkt 4 projektu założeń.

Odnosząc się do propozycji regulacyjnej zawartej w pkt. 3 ppkt. 4 projektu, pragnę podkreślić, że wprowadzenie rejestru pożyczkodawców zasługuje na poparcie. Przypomnę, że to Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów był inicjatorem dyskusji dotyczącej potrzeby wprowadzenia tego typu rejestru, przedstawiając przy tym propozycję koncepcji możliwego do zastosowania rozwiązania.

Niemniej jednak pragnę wyrazić zdecydowaną dezaprobatę dla propozycji rozszerzenia zadań Prezesa Urzędu o prowadzenie rejestru podmiotów udzielających pożyczek i kredytów konsumenckich ze środków własnych oraz sprawowanie nadzoru nad prawidłowym wykonywaniem przez ww. podmioty obowiązków związanych z prowadzeniem przez nie działalności regulowanej.

Nałożenie na Prezesa Urzędu obowiązków w zakresie prowadzenia rejestru przedsiębiorców wykonujących działalność polegającą na udzielaniu pożyczek i kredytów konsumenckich oraz kontrolowania wykonywanej przez nich działalności (w zakresie wynikającym z propozycji zmian w ustawie o kredycie konsumenckim) prowadzi będzie do ukształtowania kompetencji Prezesa Urzędu jako regulatora rynku usług finansowych w zakresie pożyczek i kredytów konsumenckich.

W mojej opinii, zadania te nie pokrywają się w żadnym zakresie z prowadzonym dotychczas przez Prezesa Urzędu nadzorem merytorycznym przedsiębiorców. Prezes Urzędu jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, którego kompetencje szczegółowo określają przepisy ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331 ze zm.). Podejmowana przez Prezesa Urzędu w interesie publicznym ochrona interesów konsumentów koncentruje się m.in. wokół przyznanych organowi kompetencji do prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów oraz występowania do sądu ochrony konkurencji i konsumentów z powództwami o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone. Przedmiotowa ustawa nie nakłada na organ zadań w postaci sprawowania „nadzoru” nad działalnością prowadzoną przez przedsiębiorców, w zakresie szerszym niż wskazany powyżej -

w szczególności takiego, którego celem byłoby dopuszczenie określonych podmiotów do rynku. Taki rodzaj weryfikacji podmiotów gospodarczych nie odpowiada przypisanym Prezesowi Urzędu kompetencjom w zakresie prowadzenia polityki ochrony zbiorowych interesów konsumentów. Należy mieć na uwadze, że konsekwencją ewentualnego powierzenia prowadzenia rejestru działalności regulowanej wobec ww. podmiotów Prezesowi Urzędu byłaby konieczność przeprowadzenia przez Prezesa Urzędu kontroli w zakresie spełnienia przez przedsiębiorcę warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej.

Prawo regulacyjne różni się dość istotnie od prawa ochrony konkurencji i konsumentów. Przepisy regulacyjne określają w sposób taksatywny wymogi, jakie musi spełnić przedsiębiorca podejmujący daną działalność, warunki prowadzenia tej działalności, obowiązki sprawozdawcze wobec podmiotów sprawujących nadzór nad daną działalnością oraz określają tzw. instrumenty regulacji, tj. kompetencje organów regulacyjnych służących egzekwowaniu obowiązków nałożonych na podmioty działające na rynku regulowanym. W związku z tym, do typowych kompetencji organów regulacyjnych należy wydawanie decyzji o charakterze reglamentacyjnym, uprawniających do uczestniczenia w rynku (takich jak koncesje, zezwolenia, wpis do rejestru określonej działalności), wydawanie decyzji administracyjnych zatwierdzających pewne czynniki działalności gospodarczej, (np. ceny, taryfy, regulaminy świadczenia usług). Taki zakres kompetencji jest charakterystyczny dla większości organów regulacyjnych<sup>1</sup>.

Podsumowując, wskazać należy, że organy regulacyjne dysponują *stricte* reglamentacyjnymi kompetencjami w stosunku do wyodrębnionych podmiotów podejmujących ściśle określoną działalność gospodarczą. Ponadto, kontrola sprawowana przez organy regulacyjne jest kontrolą *ex ante*, nakierowaną na zapobieżenie nastąpieniu określonych skutków w przyszłości.

Tymczasem, uprawnienia kontrolne Prezesa Urzędu wynikające z przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów mają zgoła odmienny charakter.

Po pierwsze, Prezes Urzędu prowadzi przede wszystkim kontrolę działań przedsiębiorcy *ex post* i to jedynie w zakresach wyraźnie oznaczonych w tej ustawie. Działania podejmowane przez Prezesa Urzędu mają zatem na celu ocenę zachowań przedsiębiorcy, które już miały miejsce i związane jest z zastosowaniem właściwych sankcji. Ponadto, kontrola ta, od strony podmiotowej, obejmuje wszystkich przedsiębiorców działających na rynku, od strony przedmiotowej - wszystkie branże działalności gospodarczej. Prezesa Urzędu nie można także w żadnym razie określić mianem ogólnego organu regulacyjnego, gdyż u podstaw jego funkcjonowania leżą inne zasady - ochrona konkurencji i konsumentów na wszystkich rynkach<sup>2</sup>.

Istotne różnice pomiędzy działaniem organu ochrony konkurencji i konsumentów, jakim jest Prezes Urzędu, a działaniami regulatorów podkreślają przedstawiciele doktryny<sup>3</sup>, ale także bogate orzecznictwo sądów w tym zakresie (m.in. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 października 2006 r. sygn. akt III SK 15/06).

Mając powyższe na względzie, uznać należy, że nadanie Prezesowi Urzędu uprawnień w zakresie regulowania działalności firm pożyczkowych zaburzałoby system ochrony konkurencji i konsumentów przewidziany przepisami prawa. Z jednej strony Prezes Urzędu regulowałby bowiem działalność przedsiębiorców określonej branży (decydując o możliwości podjęcia przez nich działalności, czy też o jej zakończeniu), sprawując

<sup>1</sup> Piotr Lissoń, Kompetencje organu antymonopolowego a kompetencje organów regulacyjnych w Polsce, Aktualne problemy polskiego i europejskiego prawa ochrony konkurencji, UOKiK, Warszawa 2006, s. 119

<sup>2</sup> Cezary Banasiński, Prawo konkurencji i liberalizacja rynków regulowanych w kontekście art. 82 TWE - stanowisko na seminarium Competition Law and the Liberalization of the Polish Market, Warszawa, 24 czerwca 2005 r.

<sup>3</sup> Piotr Lissoń, op. cit. s. 119-120, również powoływany przez tego autora prof. T. Skoczny w: „Ochrona konkurencji a prokonkurencyjna regulacja sektorowa”, Problemy Zarządzania 2004, nr 3 s. 16.

również merytoryczny nadzór nad całością tej działalności, z drugiej zaś strony prowadziłby wybiórczy nadzór, wynikający z podstawowych dla Prezesa Urzędu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, dotyczący naruszenia reguł ochrony konsumentów przez dany podmiot. Prowadziłoby to do zachwiania systemowej równowagi kompetencji pomiędzy regulatorami działającymi na rynku, a organem ochrony konkurencji i konsumentów, który sprawuje kontrolę nad całym rynkiem, jednak w wąskich ramach, wynikających z ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.

W ocenie Prezesa Urzędu, powyższe niechybnie doprowadzi do zniweczenia obowiązującego w polskim systemie prawa modelu ochrony konkurencji i konsumentów sprawowanego przez niezależny organ, nieposiadający kompetencji regulacyjnych wobec żadnego sektora rynku.

Pragnę zauważyć także, że treść projektu założeń wskazuje, że Prezes Urzędu jest organem sprawującym merytoryczny nadzór nad wykonywaniem przepisów ustawy o kredycie konsumenckim, stąd miałby być organem właściwym do prowadzenia rejestru przedsiębiorców wykonujących działalność objętą ustawą o kredycie konsumenckim. Twierdzenie to jest błędne. Po pierwsze, przepisy objęte ustawą mają charakter prywatnoprawny i regulują stosunki pomiędzy równorzędnymi podmiotami prawa cywilnego i o ile można mówić o kontroli wykonywania tejże ustawy, to jest ona sprawowana przez sądy cywilne w ramach indywidualnych procesów wynikłych na tle jej stosowania. Prezes Urzędu sprawuje kontrolę nad wykonaniem przez przedsiębiorców jedynie niektórych regulacji tejże ustawy w stopniu równym, co nad wykonaniem wszystkich innych ustaw regulujących stosunki cywilnoprawne.

Niezależnie od powyższego, pragnę zwrócić uwagę, że nadzór nad spełnianiem ustawowych wymogów prowadzenia działalności regulowanej przez wybrane podmioty działające w sektorze usług finansowych jest prowadzony przez Komisję Nadzoru Finansowego (w szczególności warte wskazania jest, że zgodnie z art. 14 ust. 2 z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, Komisja sprawuje nadzór nad dostawcami usług płatniczych, który to, moim zdaniem, znacząco zbliżony jest swoim charakterem do zaproponowanego w projekcie założeń nadzoru nad podmiotami udzielającymi pożyczek i kredytów). Mając to na względzie uważam, że zarówno rejestr jak i nadzór, o którym mowa w projekcie założeń winien być prowadzony i sprawowany przez Komisję Nadzoru Finansowego. Powyższe pozwoliłoby na zwiększenie przepływu informacji oraz koordynację działań w ramach systemu nadzoru nad instytucjami finansowymi działającymi w różnych segmentach rynku finansowego, lepsze zrozumienie i monitorowanie ryzyka finansowego związanego z udzielaniem kredytów konsumenckich.

Ponadto należy zauważyć, że już teraz Komisja jest zobowiązana do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego, ochrony interesów jego uczestników, budowania jego stabilności, bezpieczeństwa, przejrzystości oraz zaufania do niego.

Warto także zważyć, że w większości systemów prawa państw europejskich za regulację rynków usług finansowych, wliczając w to podmioty udzielające kredytów konsumenckich, odpowiadają bądź to banki centralne tych państw, bądź organy odpowiadające Komisji Nadzoru Finansowego, będące wyspecjalizowanymi organami regulacyjnymi<sup>4</sup>. W świetle tego, powierzenie Prezesowi Urzędu funkcji regulatora w zakresie usługodawców finansowych stanowiłoby precedens, zaburzający nie tylko pozycję Prezesa Urzędu w systemie ochrony konkurencji i konsumentów, lecz także w sposób niebezpieczny kumulujący w jego ręku funkcje nadzorcze z uprawnieniami umożliwiającymi kreowanie zdarzeń warunkujących zastosowanie przezeń swoistych „represji” (odmowa wpisu do rejestru/wykreślenie z rejestru). Powyższe prowadziłoby do zniweczenia wypracowywanej od lat koncepcji zintegrowanego nadzoru finansowego.

<sup>4</sup> Przykładowo we Włoszech, w Rumunii, na Słowacji organami tymi są banki centralne tych państw, w Szwecji jest to szwedzki Urząd Nadzoru Finansowego (*Finansinspektionen*), we Francji - Urząd Nadzoru Ostrożnościowego (*Autorité de Contrôle Prudentiel*), działający pod auspicjami banku centralnego.

Abstrahując od powyższych uwag, pragnę wskazać, że w aktualnym stanie finansowo-organizacyjnym Urzędu nie ma możliwości wykonywania tych nowych obowiązków z własnych środków.

Zdaniem Prezesa Urzędu istnieją jeszcze inne istotne aspekty sprawy, które należy wziąć pod uwagę. Otóż, w ocenie Prezesa Urzędu, proponowana zmiana powodowałaby zaistnienie niebezpieczeństwa braku przejrzystości działań organu z uwagi na rozwiązanie zawarte w pkt. b) na str. 7 projektu założeń. Prezes Urzędu byłby uprawniony do odmowy wpisu podmiotu do rejestru w sytuacji, gdy osobą zarządzającą danym przedsiębiorcą jest osoba, która wchodziła w skład organu zarządzającego przedsiębiorcy, co do którego Prezes Urzędu uprzednio wydał decyzję administracyjną nakazującą zaniechanie praktyki naruszającej zbiorowe interesów konsumentów (niezależnie od okoliczności, czy taka decyzja uprawomocniła się i czy - przykładowo - nie została uchylona w toku kontroli sądowej lub samokontroli). Prezes Urzędu decydowałby zatem o zaistnieniu przesłanki warunkującej wpisanie podmiotu do rejestru, a następnie o odmowie wpisania, jako dodatkowej „sankcji” wobec przedsiębiorcy. Dodatkowo, wypada zauważyć, że Prezes Urzędu miałby być uprawniony do wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru w przypadku, gdy ów przedsiębiorca nie wykonuje lub nieprawidłowo wykonuje obowiązki określone w ustawie. Można zatem przyjąć, że w sytuacji wydania decyzji stwierdzającej naruszenie zbiorowych interesów konsumentów przez Prezesa Urzędu przeciwko przedsiębiorcy wpisanemu już do rejestru prowadzonego przez Prezesa, organ ten byłby uprawniony do wykreślenia tegoż podmiotu z rejestru. W tym przypadku odpadłaby bowiem jedna z przesłanek warunkujących możliwość prowadzenia działalności, a zatem byłaby ona prowadzona niezgodnie z ustawą. Prezes Urzędu byłby zatem uprawniony do zastosowania represji za zaistnienie zdarzenia zależnego od jego uznania. Wydaje się, iż byłaby to niedopuszczalna koncentracja uprawnień po stronie Prezesa Urzędu, stanowiąca naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP.

Ponadto, należy wziąć pod uwagę wady, którymi proponowane przepisy byłyby obarczone niezależnie od podmiotu jakiemu powierzaliby się prowadzenie rejestru pożyczkodawców. Proponowane rozwiązanie nie zostało przewidziane w odniesieniu do innych przedsiębiorców wykonujących działalność regulowaną. Powyższe, mogłoby doprowadzić do sytuacji, w której, członkowie zarządu banku w wyniku wydania wobec banku decyzji stwierdzającej praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów (np. polegającą na pominięciu informacji o wysokości odsetek w stosunku dziennym w umowie o kredyt konsumencki) nie mogą zarządzać pożyczkodawcą niebędącym bankiem a jednocześnie nie ma przeszkód aby pełnili funkcje zarządzające w banku (w przypadku członków zarządu pożyczkodawcy niebankowego wystąpiłaby konieczność natychmiastowego odwołania członków zarządu). Takie rozwiązanie wydaje się nieracjonalne, bowiem przewiduje wobec osób zarządzających pożyczkodawcami niebędącymi bankami wymagania niespotykane w stosunku do żadnej innej kategorii przedsiębiorców. Nie jest również jasne, w jaki sposób pojęcie osoby zarządzającej znalazłoby zastosowanie do pożyczkodawców będących osobami fizycznymi.

Niezależnie od powyższego, pragnę zwrócić uwagę, że w projekcie założeń nie określono trybu proceduralnego, który miałby mieć zastosowanie do wpisu do rejestru oraz wykreślenia z rejestru, w szczególności czy wpis i wykreślenie z rejestru odbywa się w drodze decyzji administracyjnej.

**Pozostałe propozycje regulacyjne zawarte w projekcie założeń.**

Odnosząc się do zawartych w pkt. 3 ppkt 5 oraz 6 propozycji, tj. wprowadzenie maksymalnej wysokości odsetek za opóźnienie w spłacie oraz odsetek od odsetek, a także ograniczenia całkowitego kosztu kredytu konsumenckiego, pragnę wyrazić poparcie dla projektowanych rozwiązań, które w mojej ocenie, mogą przyczynić się do ograniczenia problemu nadmiernego zadłużenia wśród konsumentów. Niemniej jednak, pragnę zwrócić uwagę, że celowe byłoby - przynajmniej na potrzeby uzasadnienia przyszłego projektu



ustawy - przeprowadzenie analiz pozwalających na dokładne oszacowanie skutków zaproponowanego pułapu i wzmocnienie argumentów przemawiających za wprowadzeniem postulowanego rozwiązania.

W nawiązaniu do propozycji regulacyjnej zawartej w pkt. 3 ppkt 7 projektu założeń, zwracam się z uprzejmą prośbą o wyjaśnienie, czy postulowany obowiązek zasilania zewnętrznych baz danych przez pozabankowe podmioty udzielające kredytów konsumenckich dotyczyć ma jedynie informacji negatywnych (tj. informacji o zadłużeniu przeterminowanym) czy też informacji pozytywnych (fakt udzielenia kredytu konsumenckiego i istnienia niewymagalnego zadłużenia z tego tytułu). W pierwszym akapicie na str. 12 projektu założeń zakłada się, że informacje będą przekazywane w zakresie o którym mowa w art. 14 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie informacji gospodarczych. Tymczasem powoływany przepis ogranicza zakres przekazywanych informacji zobowiązaniach poprzez odesłanie (znajdujące się w pkt. 3 tego przepisu) do art. 2 ust. 1 pkt 4 wspomnianej ustawy. W art. 2 ust. 1 pkt 4 mowa jest natomiast o zobowiązaniach zaległych. Z powyższego wynikałoby więc, że intencją projektodawcy jest wprowadzenie obowiązku zasilania zewnętrznych baz danych informacjami o zaległym zadłużeniu. Jednocześnie z uzasadnienia propozycji legislacyjnej zdaje się wynikać, że celem projektodawcy jest wprowadzenie obowiązku przekazywania informacji o fakcie udzielenia kredytu konsumenckiego przez kredytodawcę pozabankowego. W tym miejscu pragnę zwrócić uwagę, że takie rozwiązanie wymagałoby gruntownej nowelizacji, zmieniającej podstawowe założenia ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie informacji gospodarczych (która obecnie dotyczy jedynie informacji o zadłużeniu przeterminowanym), a zakresu udostępnianych informacji nie należałoby definiować poprzez odesłanie do przepisu art. 14 ust. 2 tej ustawy (który odnosi również się do zadłużenia przeterminowanego).

2 powołaniu

Z up. PREZESA  
URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW  
WICEPREZES

M. (W)  
Jurgata 1/1