



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Do druku nr 765

Warszawa, 9 grudnia 2024 r.

BSA I.021.47.2024

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 31 października 2024 r., znak: SPS-WP.020.268.3.2024, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 622), w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **rządowego projektu ustawy o podmiotach obsługujących kredyty i nabywcach kredytów (druk nr 765)**.

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. **SPS-WP.020.268.7.2024**

Data wpływu **19.12.2024r.**



BSA I.021.47.2024

Uwagi Sądu Najwyższego w sprawie projektu ustawy o podmiotach obsługujących kredyty i nabywcach kredytów

Wprowadzenie

Opinia przygotowana została w związku z pismem Marszałka Sejmu z dnia 31 października 2024 r. (otrzymanym w dniu 6 listopada 2024 r.) z prośbą o przedstawienie opinii Sądu Najwyższego w sprawie rządowego projektu ustawy o podmiotach obsługujących kredyty i nabywcach kredytów.

Uwagi ogólne dotyczące projektowanej ustawy

Celem projektowanej ustawy jest implementacja do prawa polskiego Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2167 z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie podmiotów obsługujących kredyty i nabywców kredytów oraz w sprawie zmiany dyrektyw 2008/48/WE i 2014/17/UE¹ [dalej jako: Dyrektywa]. Zaznaczyć trzeba, że działanie legislacyjne w tym zakresie jest niezbędne i pilne. Zgodnie z art. 32 powołanej Dyrektywy państwa członkowskie miały obowiązek dokonania jej implementacji do dnia 29 grudnia 2023 r., a więc Polska pozostaje w wielomiesięcznym opóźnieniu w realizacji tego obowiązku². Zauważyć przy tym trzeba, że stan prawa europejskiego w tym zakresie uległ zmianie od czasu przyjęcia Dyrektywy implementowanej opiniowanym projektem ustawy, co wpływa na zakres implementacji, ponieważ Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2225 z dnia 18 października 2023 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylającą dyrektywę 2008/48/WE³ uchylono jedną z dyrektyw zmienianych implementowaną aktualnie dyrektywą.

Merytoryczny problem regulowany w projektowanej ustawie, w ślad za implementowaną nim Dyrektywą, to kwestia tzw. kredytów zagrożonych (niespłacanych), a w szczególności rynku wtórnego obrotu tymi kredytami (przenoszenia obowiązków i praw wynikających z umów tych kredytów na podmioty spoza sektora bankowego).

Sposób dokonania implementacji Dyrektywy do prawa polskiego należy uznać, co do zasady, za prawidłowy.

Kluczowym zagadnieniem unormowanym w projekcie jest poprawa sytuacji instytucji kredytowych przez ułatwienie im zbycia niespłacanych kredytów na rzecz osób trzecich, a także przez wprowadzenie możliwości powierzenia obsługi tych kredytów wyspecjalizowanym podmiotom. W konsekwencji należy oczekiwać rozwoju rynku wtórnego obrotu kredytami. Istotne jest przy tym zagwarantowanie, aby, niezależnie od zbycia kredytu, kredytobiorcom, którzy są konsumentami, przysługiwały wobec nabywców uprawnienia niezmnijające zakresu ich ochrony konsumenckiej w

¹ Dz. Urz. L Nr 438 z 8.12.2021 r., s. 1-37.

² Zdecydowana większość, choć nie wszystkie, państw członkowskich dokonała już implementacji Dyrektywy do swoich systemów prawnych, zob.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/NIM/?uri=CELEX:32021L2167>.

³ Dz. Urz. L Nr 263, z 30.10.2023 r., s. 2225.

porównaniu z jej poziomem w relacji z kredytodawcą, który udzielił im kredytu. Realizacji tego celu ustawy mają m. in. sprzyjać wymagania dotyczące przejrzystości działania podmiotów obsługujących kredyty.

W korelacji z przedstawionym zagadnieniem pozostaje kolejny ważny cel opiniowanego aktu prawnego, którym jest zwiększenie efektywności nadzoru nad podmiotami uczestniczącymi w rynku kredytowym, w tym instytucjami transgranicznymi. Ma do tego prowadzić uporządkowanie zasad prowadzenia działalności w zakresie nabywania wierzytelności z tytułu umów kredytowych.

Najistotniejsze zalety projektowanej regulacji

Niewątpliwie istotną zaletą projektowanej regulacji jest jej kompleksowość. Projekt wprowadza jednolite zasady dotyczące działalności podmiotów obsługujących kredyty oraz nabywców kredytów, zapewniając spójność z unijnymi regulacjami. Wprowadzenie definicji kluczowych pojęć, takich jak „podmiot obsługujący kredyty” (art. 3 pkt 15) i „umowa o obsługę kredytów” (art. 3 pkt 23), pozwala na precyzyjne określenie zakresu obowiązków i uprawnień stron.

Ponadto, analiza projektowanej regulacji prowadzi do wniosku, że, co do zasady, w należyty sposób przewidziano mechanizmy zabezpieczające interesy konsumentów, w tym obowiązek rzetelnej obsługi kredytów oraz przejrzystość warunków umów. Ustawa przewiduje mechanizmy zabezpieczające interesy kredytobiorców, w tym obowiązek opracowania wewnętrznych procedur ochrony praw kredytobiorców (art. 17 ust. 1 pkt 2) oraz procedur dotyczących przyjmowania reklamacji (art. 17 ust. 1 pkt 4). Ponadto, zakaz przyjmowania środków finansowych od kredytobiorców przez podmioty obsługujące kredyty (art. 18) zwiększa bezpieczeństwo finansowe konsumentów. Zaproponowane w projekcie instrumenty ochrony konsumentów powinny pozwolić na realizację częściowo potencjalnie sprzecznych celów sformułowanych dla tego projektu w postaci poprawy sytuacji instytucji kredytowych, a jednocześnie silniejszą ochronę kredytobiorców – konsumentów na wypadek zbycia praw i obowiązków wynikających z umowy kredytowej przez kredytodawcę.

Docenić należy wprowadzenie rejestru podmiotów obsługujących kredyty prowadzonego przez Komisję Nadzoru Finansowego (art. 9), co pozwoli na lepszy monitoring i kontrolę rynku. Obowiązek informowania o zmianach danych wpisanych do rejestru (art. 13) pozwala na bieżącą aktualizację i minimalizuje ryzyko nieprawidłowości.

Projekt przewiduje wysokie wymagania dotyczące osób zarządzających (art. 6 ust. 1 pkt 3), takie jak konieczność posiadania odpowiedniej wiedzy i doświadczenia. Choć mogą one ograniczyć liczbę podmiotów zdolnych do prowadzenia działalności, to ze względu na trudność regulowanej materii i wielokrotnie wspomnianą w opinii konieczność zapewnienia należytej ochrony różnym podmiotom, których problematyka ta dotyczy, należy uznać tak wysokie wymagania za uzasadnione i potrzebne. Konkretnie, osoby zarządzające muszą wykazać się nieskazitelną opinią, odpowiednią wiedzą oraz doświadczeniem (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a-d). Te wymogi niewątpliwie podnoszą jakość zarządzania.

Wątpliwości dotyczące projektowanej regulacji

Dla realizacji celów związanych ze zwiększeniem kontroli nad rynkiem przy jednoczesnym zachowaniu wysokiego poziomu ochrony konsumentów niezbędne stało się wprowadzenie istotnych obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców działających na rynku obrotu kredytami. Obowiązek

składania szczegółowych wniosków o zezwolenie (art. 4 ust. 2) oraz opracowywania wewnętrznych procedur i polityk (art. 17) może być kosztowny i czasochłonny dla mniejszych podmiotów. Wymóg przechowywania dokumentacji przez okres 7 lat (art. 19 ust. 1) może generować dodatkowe koszty operacyjne, zwłaszcza w przypadku konieczności inwestycji w systemy przechowywania danych oraz ich bezpieczeństwo. Szczegółowy obowiązek prowadzenia dokumentacji obejmującej m.in. korespondencję z kredytobiorcami oraz dokumenty dotyczące współpracy z dostawcami usług obsługi kredytów (art. 19 ust. 1 pkt 1-3) nakłada znaczące obciążenie logistyczne na podmioty, szczególnie te działające na niewielką skalę. Dodatkowo, konieczność informowania Komisji o miejscu przechowywania dokumentacji (art. 19 ust. 1) może zwiększać ryzyko błędów proceduralnych i potencjalnych kar za niezgodność z przepisami. Skłania to do zastanowienia, czy nie byłaby możliwa gradacja intensywności tych obowiązków w zależności od wielkości konkretnego podmiotu – być może pozwoliłoby to ochronić rynek przed *de facto* jego zmonopolizowaniem przez wyłącznie duże podmioty w związku ze zbyt istotnymi kosztami niezbędnymi do poniesienia przez podmioty mniejsze, aby te zdecydowały się działać na tym rynku.

Niektóre przepisy, takie jak obowiązki informacyjne wobec Komisji dotyczące zawierania umów o obsługę kredytów (art. 21) czy wyznaczania nowych podmiotów do obsługi kredytów (art. 22), mogą dublować istniejące regulacje przewidziane w innych aktach prawnych, co wymaga dokładnego sprawdzenia, aby uniknąć ewentualnych powtórzeń. Powielanie tych przepisów może prowadzić do sytuacji, w której podmioty zobowiązane są do składania identycznych informacji wielokrotnie, w różnych formach i do różnych rejestrów. To zwiększa ryzyko niepotrzebnego obciążenia biurokratycznego, szczególnie dla mniejszych firm. Ponadto, brak precyzyjnego rozdzielenia kompetencji między organami nadzoru (np. KNF a samorządowe organy administracji) może prowadzić do niejasności w interpretacji przepisów i trudności w ich stosowaniu. Takie problemy mogą wpływać na obniżenie efektywności nadzoru i dalsze zwiększenie kosztów administracyjnych.

Projekt nie precyzuje, w jaki sposób mają być realizowane niektóre wymogi proceduralne, np. ochrona tajemnic prawnie chronionych (art. 17 ust. 1 pkt 5). Brak szczegółowych wytycznych co do metod ochrony danych wrażliwych, takich jak standardy szyfrowania czy wymagania dotyczące systemów informatycznych, prowadzi do ryzyka rozbieżności interpretacyjnych. Podmioty obsługujące kredyty mogą przyjąć różne praktyki, które nie zawsze spełnią oczekiwania organów nadzoru, co z kolei może skutkować niepotrzebnymi konfliktami i dodatkowymi kosztami. Ponadto, brak wskazówek dotyczących audytów wewnętrznych w zakresie ochrony tajemnic utrudnia ocenę zgodności z przepisami i może prowadzić do niespójności w praktyce rynkowej. Choć w odniesieniu do wielu tego rodzaju szczegółów nie jest to materia ustawowa, właśnie ze względu na detaliczność regulacji, to należałoby rozważyć dodanie w projekcie podstaw do wydania rozporządzeń wykonawczych, w których można by tego rodzaju bardziej szczegółowe, a przez to też standaryzujące praktykę, rozwiązania zawrzeć (np. rozporządzenie dotyczące standardów informatycznych czy audytów).

W projekcie brakuje szczegółowych regulacji dotyczących sankcji za nieprzestrzeganie wymogów ustawy w niektórych obszarach, np. w przypadku niewywiązywania się z obowiązków informacyjnych, co osłabia skuteczność nadzoru. Sankcje określone ogólnie, bez wskazania konkretnych przedziałów kar finansowych czy innych środków dyscyplinujących (np. zawieszenie działalności), mogą być trudne do egzekwowania. To z kolei zmniejsza odstraszały charakter przepisów, co jest szczególnie istotne w sektorze kredytowym, gdzie brak zgodności z regulacjami może prowadzić do poważnych naruszeń praw konsumentów. Dodatkowo, brak jednoznacznych zasad

stosowania sankcji przez organy nadzoru może prowadzić do arbitralności decyzji, co z kolei podważa zaufanie do całego systemu regulacyjnego.

Konkluzje

Przeprowadzona analiza skłania do, co do zasady, pozytywnego zaopiniowania projektowanej ustawy. Podkreślić należy, że jej uchwalenie jest niezbędne, gdyż wynika z obowiązku implementacji prawa europejskiego, dodatkowo w sytuacji, gdy okres przewidziany na implementację już minął i Polska pozostaje w zwłoce. Ocena projektowanych uregulowań pozwala na stwierdzenie, że powinny one prawidłowo zrealizować cele postawione przed projektem. Analiza projektu dowodzi zaś, że projektodawcy uwzględnili rozmaite ryzyka: środowiskowe, społeczne i wynikające z ładu korporacyjnego w działaniach podmiotów obsługujących kredyty. Natomiast być może w toku dalszych prac legislacyjnych należałoby rozważyć inne wyważenie równowagi między nakładanymi przez projekt obciążeniami administracyjnymi a wielkością podmiotów mających działać na rynku wtórnym kredytów. Wymaga też szczegółowego sprawdzenia, czy nie dochodzi do powielania obowiązków raportowania i sprawozdawczych (np. tych samych obowiązków względem różnych podmiotów). Warto też rozważyć wytworzenie podstaw do wydania na podstawie ustawy rozporządzeń wykonawczych, które pozwalałyby w niektórych aspektach na wprowadzenie bardziej szczegółowych regulacji technicznych kwestii. Przemyślenia zdaje się też wymagać doprecyzowanie systemu sankcji związanych z naruszeniem kreowanych w projekcie wymagań, co może pozwolić na efektywniejsze ich przestrzeganie.