



Warszawa, 28-10-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.7108.120.2022.BA

Pan

Piotr Patkowski

Podsekretarz Stanu

Ministerstwo Finansów

ePUAP

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

w nawiązaniu do pisma z dnia 14 października 2022 r. (znak FN5.700.2.2022), przy którym został przekazany do ponownych uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania projekt ustawy o działalności lombardowej z dnia 13 października 2022 r. (numer z wykazu prac legislacyjnych: UD362), działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.), uprzejmie przedstawiam uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich do tego projektu.

Na wstępie pragnę podkreślić, że z aprobatą przyjmuję wszelkie działania zmierzające do zachowania wysokich standardów ochrony praw konsumentów na rynku usług finansowych. Jak ważny jest to segment usług i wciąż nie spełniający oczekiwań pod względem należytej ochrony praw konsumentów ze strony organów państwa, na co ze smutkiem muszę wskazać, świadczą liczne skargi obywateli wpływające do mojego biura.

Z uwagą zapoznałem się ze zmienionym projektem ustawy o działalności lombardowej¹ i zasadniczo oceniam go pozytywnie. Pragnę jednakże poddać rozważeniu pewne rozwiązania mogące budzić wątpliwości.

W mojej ocenie, pożądane byłoby jak najwcześniejsze wejście przepisów ustawy w życie oraz skrócenie okresu, w jakim przedsiębiorcy będą mogli prowadzić swoją działalność na dotychczasowych zasadach.

Godnym zauważenia jest, że projekt ustawy jest długo procedowany i wszechstronnie konsultowany (pierwotna wersja projektu z dnia 8 kwietnia 2022 r.), co uzasadnia wniosek, że trudno w takiej sytuacji uznać, iż przedsiębiorcy prowadzący lombardy zostaną zaskoczeni nowymi regulacjami.

Nadto, zmienione przepisy przejściowe i końcowe, w stosunku do pierwotnie proponowanych, w rzeczywistości znacznie wydłużają możliwość prowadzenia działalności lombardowej (nawet przez ponad 2 lata), która nie odpowiada standardom wskazanym w projektowanej ustawie. Zgodnie bowiem z art. 55 projektu, ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem: 1) rozdziału 5 oraz art. 44 i art. 45, które wchodzi w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia; 2) art. 51 pkt 2, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 r. W pierwotnej wersji projektu z dnia 8 kwietnia 2022 r. przepis ten (wówczas art. 53) stanowił, że ustawa w całości wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r. W myśl natomiast projektowanego przepisu przejściowego (art. 53 ust. 1) przedsiębiorca prowadzący w dniu wejścia w życie ustawy działalność gospodarczą w zakresie udzielania lub dawania przyrzeczenia zawierania umów spełniających kryteria umów pożyczki lombardowej może kontynuować tę działalność bez spełnienia wymogu uzyskania wpisu do rejestru, nie dłużej jednak niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie rozdziału 5. Stosownie zaś do art. 53 ust. 2 projektu przedsiębiorca, o którym mowa w ust. 1, który złoży wniosek o wpis do rejestru w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy może kontynuować działalność, o której mowa w ust. 1, bez wpisu do tego rejestru do dnia rozpatrzenia tego wniosku. Oznacza to, że przepisy rozdziału 5 wejdą w życie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia i w ciągu 12 kolejnych miesięcy przedsiębiorca może prowadzić działalność lombardową bez uzyskania wpisu do rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową.

¹ Projekt pierwotny z dnia 8 kwietnia 2022 r. (numer z wykazu prac legislacyjnych: UD362).

Co więcej, wskazane w ustawie różne terminy obowiązywania nowych regulacji z pewnością nie będą służyły ochronie praw konsumentów, wręcz przeciwnie spowodują znaczne zamieszanie i dezinformację, wszak przecież nie nałożono na przedsiębiorców obowiązku informowania klientów o korzystaniu z zapewnionego okresu ochronnego i prowadzeniu działalności lombardowej na dotychczasowych zasadach.

Proponowane rozwiązania rodzą wątpliwości także w kontekście możliwości prowadzenia działalności lombardowej na dotychczasowych zasadach, bez uzyskania wpisu do rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową przez dalsze 12 miesięcy od dnia wejścia w życie przepisów rozdziału 5. Koniecznym jest zapewnienie przedsiębiorcom odpowiedniego terminu w celu przygotowania własnej działalności do potrzeb wprowadzanej regulacji, lecz z punktu widzenia ochrony praw konsumentów, wobec przytoczonych w uzasadnieniu do projektu potrzeb i celu projektu oraz wyżej wskazanych okoliczności, tak długi okres przejściowy nie wydaje się potrzebny. Przedsiębiorcy chcący kontynuować swoją dotychczasową działalność w omawianym obszarze już dziś liczą się z tym, że będą musieli dostosować się do nowych regulacji. Nadto, niektóre rozwiązania nie są nowe, gdyż w uzasadnieniu do projektu oraz w trakcie dotychczasowych prac nad nową ustawą wielokrotnie podkreślano, że „prowadzący działalność lombardową omijają obowiązek stosowania” ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2022 r. poz. 246), która stanowiła wzór projektowanych rozwiązań. Nałożone obowiązki na przedsiębiorców uzasadniają zaś zachowanie standardów w przedmiocie terminu wejścia w życie ustawy, określonych w uchwale nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednoczenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych (M.P. z 2014 r. poz. 205), tj. na dzień 1 stycznia lub 1 czerwca.

Odroczenie wejścia w życie przepisów rozdziału 5 także budzi wątpliwości, w szczególności w zakresie dotyczącym obowiązków Komisji Nadzoru Finansowego. Warto wspomnieć, że Komisja pełni już podobną funkcję wobec przedsiębiorców pożyczkowych i prowadzi Rejestr Pośredników Kredytowych i Instytucji Pożyczkowych, skonstruowany na podobnych zasadach, jak projektowany rejestr przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową. Przedłużanie o kolejne miesiące wejścia w życie przepisów dotyczących rejestru, względem pozostałych przepisów projektowanych rozwiązań, nie wydaje się zatem konieczne.

Podsumowując ten fragment uwag, wyrażam wątpliwości, co do odroczenia wejścia w życie przepisów projektowanej ustawy o tak długi okres, skoro asumptem

do podjęcia działań legislacyjnych była w szczególności potrzeba zapewnienia „odpowiedniego poziomu ochrony praw konsumentów”. W obecnej sytuacji gospodarczej, gdy coraz większa grupa konsumentów nie posiada zdolności kredytowej, by uzyskać finansowanie w bankach, uchwalona ustawa będzie miała szczególnie istotne znaczenie. Proponowane w przepisach przejściowych i końcowych rozwiązania, zezwalające na prowadzenie działalności lombardowej bez spełnienia wymagań ustawowych, *de facto* spowodują, że wspomniana i eksponowana ochrona praw konsumentów będzie iluzoryczna przez długi okres.

Ma marginesie trzeba wskazać, że wprowadzenie zmiany do projektu pierwotnego (aktualnie art. 55 pkt 1) powoduje niespójność z art. 53 ust. 2, w zakresie, w jakim pozwala przedsiębiorcy na złożenie wniosku o wpis do rejestru w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, albowiem przepisy o rejestrze zaczną obowiązywać dopiero po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Odnosząc się natomiast do rozwiązań szczegółowych, pragnę poddać pod rozwagę uregulowania w rozdziale 3 pod tytułem: „umowa pożyczki lombardowej zawierana na odległość” w przedmiocie zasad dostarczenia przedmiotu zabezpieczenia lombardowego. Materia ta nie została ujęta w tym rozdziale, brak także stosownych unormowań w pozostałych przepisach. Regulacja ta wydaje się potrzebna, skoro w art. 25 ust. 2 zawarto postanowienia w przedmiocie zwrotu konsumentowi przedmiotu zabezpieczenia lombardowego. Niezależnie od powyższego, we wspomnianym art. 25 ust. 2 zasadne wydaje się wskazanie, że zwrot przedmiotu zabezpieczenia następuje na koszt przedsiębiorcy, skoro ryzyko prowadzenia działalności obarcza przedsiębiorcę oraz przedsiębiorca ma prawo do naliczenia odsetek, stosownie do postanowień art. 23 ust. 1.

Pragnę także zwrócić uwagę na konieczność ewentualnego doprecyzowania brzmienia art. 42 ust. 2, w myśl którego, wniosek o zmianę wpisu w rejestrze oraz wniosek o wykreślenie wpisu z tego rejestru podlegają opłacie w wysokości 200 zł. Z treści tej regulacji nie wynika jednoznacznie czy zmiana wpisu odnosi się do wszystkich elementów podlegających zmianie i w związku z tym pobierana będzie jedna opłata, czy też każdy element ulegający zmianie, podlega osobnej opłacie. Rozwiązania precyzujące sposób naliczania opłat, mogące służyć za wzór przyszłych rozwiązań, funkcjonują zarazem w odniesieniu do opłat od wniosku o wpis w Krajowym Rejestrze Sądowym (zasada poboru jednej opłaty niezależnie od liczby objętych jednym wnioskiem zmian) czy też w przypadku wniosków

wieczystoksięgowych (zasada naliczania odrębnych opłat od wniosku o wpis każdego prawa).

Wartym także rozważenia jest opracowanie i wprowadzenie powszechnie obowiązującego formularza wniosku o wpis i zmianę do rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową, co niezaprzeczalnie ułatwiłoby dokonywanie zgłoszeń przez przedsiębiorców oraz wpłynęłoby na sprawność postępowania przed Komisją Nadzoru Finansowego.

W świetle powyższego, wyrażam nadzieję, że wskazane powyżej uwagi do projektowanej ustawy okażą się pomocne i zostaną uwzględnione w dalszych pracach legislacyjnych.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/