



Konferencja<sup>®</sup>  
Przedsiębiorstw  
Finansowych  
w Polsce

## **STANOWISKO KPF**

**w sprawie  
projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny**

(projekt z dnia 25 stycznia 2019 r.)



Konferencja<sup>®</sup>  
Przedsiębiorstw  
Finansowych  
w Polsce

**Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce – Związek Pracodawców** powstała 27 października 1999 roku i obecnie skupia ponad sto kluczowych przedsiębiorstw z rynku finansowego w Polsce, w tym banki, pośredników finansowych, instytucje pożyczkowe, zarządzające informacją gospodarczą, zarządzających wierzytelnościami, sprzedające produkty tzw. odwróconej hipoteki, przedsiębiorstwa z branży ubezpieczeniowej, platformy crowdfundingowe. KPF to Członek Rady Rozwoju Rynku Finansowego, powołanej do życia przez Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej oraz Członek prestiżowej europejskiej organizacji samorządu przemysłu finansowego EUROFINAS - European Federation of Finance House Associations, zrzeszającej osiemnaście krajowych organizacji, reprezentujących ponad 1.200 instytucji finansowych. KPF ma w swoim dorobku badawczym kilkadziesiąt raportów, koncentrując się merytorycznie na obszarze kredytu.



#### **KONTAKT W SPRAWIE STANOWISKA:**

Marcin Czugan  
Radca Prawny  
Wiceprezes Zarządu  
510-049-177  
mczugan@kpf.pl

#### **Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce – Związek Pracodawców**

ul. Długie Pobrzeże 30  
80 – 888 Gdańsk  
[info@kpf.pl](mailto:info@kpf.pl)

# STANOWISKO KPF

w sprawie

projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw  
(projekt z dnia 25 stycznia 2019 r.)

## I. WPROWADZENIE

Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce – Związek Pracodawców (dalej „KPF”) to organizacja zrzeszająca ponad sto kluczowych przedsiębiorstw z rynku finansowego, w tym banki, instytucje pożyczkowe, doradcy i pośrednicy finansowi, firmy zarządzające wierzycelnościami, oferujące produkty odwróconej hipoteki w modelu sprzedażowym, biura informacji gospodarczej, firmy ubezpieczeniowe, platformy crowdfundingowe i inne przedsiębiorstwa dostarczające informacji i rozwiązań informatycznych wspierających procesy podejmowania decyzji kredytowych. KPF to Członek prestiżowej organizacji samorządowej europejskiego przemysłu kredytowego EUROFINAS (*European Federation of Finance House Associations*), zrzeszającej osiemnaście krajowych organizacji, reprezentujących ponad 1.200 instytucji finansowych. KPF to także od 1999 roku aktywna merytorycznie strona społeczna procesu legislacyjnego.

Eksperci KPF z uwagą zapoznali się z projektem ustawy o zmianie ustawy- Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 25 stycznia 2019 r.), dalej jako „Projekt ustawy”.

Na wstępie należy wyraźnie wskazać, że KPF popiera piętnowanie i penalizowanie prowadzenia działań windykacyjnych w sposób nierzetelny i niewłaściwy, czego wyrazem są m.in. szczegółowe postanowienia Księgi Trzeciej Zasad Dobrych Praktyk Przedsiębiorstw Zrzeszonych w KPF w Polsce (dalej: ZDP KPF), które określają szczegółowe zasady praktyk windykacyjnych. Ich znaczenie oraz wpływ na postrzeganie windykacji, ilustruje powołanie się na ZDP KPF przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w decyzjach z dnia 12.07.2018r. nr RGD-2/2018 i z dnia 23.11.2018r., nr RLU- 02/2018, dot. GetBack S.A. w restrukturyzacji. Nasze szczegółowe Zasady jako desygnat pojęcia **dobrych obyczajów**, zostały uznane za istotną wskazówkę interpretacyjną m.in. w zakresie stosowania ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Zwracamy jednak uwagę, iż Projekt ustawy – w brzmieniu zaproponowanym przez projektodawców – spowoduje szereg trudności w egzekwowaniu należności przysługującym zarówno wierzycielom indywidualnym jak i podmiotom profesjonalnie zajmującym się zarządzaniem wierzycelnościami. W rezultacie nastąpi zwiększenie kosztów windykacji ponoszonych przez dłużników, jak również konieczność każdorazowej czasochłonnej oceny przez organ ścigania wielu zachowań wierzyciela, z uwagi na nieostry charakter zaproponowanych przepisów.

W niniejszym dokumencie pragniemy przedstawić wypracowane w gronie firm członkowskich KPF uwagi do projektu nowych przepisów. Liczymy na uwzględnienie zaprezentowanych poniżej

wniosków i postulatów oraz deklarujemy pełne merytoryczne wsparcie w procesie legislacyjnym tej istotnej regulacji na dalszych etapach.

## II. UWAGI SZCZEGÓŁOWE DO PROJEKTU USTAWY

### Uporczywe nękanie w celu wymuszenia zwrotu wierzytelności – projektowany art. 190a § 3 Kodeku karnego

KPF w pełni zgadza się z potrzebą ochrony praw dłużników oraz powstrzymywaniem i zwalczaniem praktyk windykacyjnych niezgodnych z prawem i etyką. Należy jednak podkreślić zdecydowanie, że ochrona praw dłużników nie ma charakteru absolutnego i nie może być przedkładana ponad ochronę praw nabytych, w tym ochronę słusznym praw wierzycieli oraz ich poczucia bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

W uzasadnieniu Projektu wskazano, iż projektodawcom przyświecała potrzeba wzmocnienia ochrony prawnokarnej w zakresie czynów godzących w fundamentalne dobra prawne jak życie i zdrowie człowieka, wolność seksualna czy własność, zaspokajając społeczne poczucie bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Słuszne intencje projektodawców by przeciwdziałać patologiom i adekwatnie je penalizować, zasługują na wsparcie. Co więcej, włączenie przez projektodawców własności do przedmiotu chronionego nowymi przepisami, obok życia i zdrowia człowieka czy wolności seksualnej, jest potwierdzeniem podstawowego znaczenia, jakie przyznano kwestii własności wśród obywatelskich praw konstytucyjnych.

Konstytucyjne znaczenie własności jako dobra prawnego znajduje społeczne uzasadnienie w wynikach badania na temat moralności finansowej Polaków<sup>1</sup>, realizowanego przez Panią Profesor Annę Lewicką-Strzałecką, we współpracy z KPF. Jak pokazują dane z najbardziej aktualnej z trzech edycji rocznych<sup>2</sup>, 94% gospodarstw domowych w Polsce uznaje, że oddawanie długów jest co do zasady obowiązkiem moralnym. Mimo faktu, iż jedynie 6% z nich nie podziela tej opinii, lub nie potrafi się w tej kwestii wypowiedzieć jednoznacznie, to ze względu na podstawowe znaczenie własności jako instytucji konstytuującej porządek społeczny i gospodarczy, wymaga to stałego monitorowania i analizy. **Wyniki szczegółowe przeprowadzonych we współpracy z naszą organizacją badań i analiz w obszarze moralności finansowej, będące ogólną oceną skutków regulacji, stanowią załącznik do niniejszego stanowiska.**

**Pragniemy podkreślić, że proponowane w Projekcie ustawy rozwiązanie w zakresie penalizacji działań podejmowanych w celu zwrotu wierzytelności, w rzeczywistości nie realizują postulatów wskazanych w uzasadnieniu Projektu ustawy, tj.: wzmocnienie prewencyjnego oddziaływania nowelizowanej regulacji prawnej, podniesienie stopnia ochrony przysługującej każdej osobie sfery prywatności, wynikające w szczególności ze zmiany sytuacyjnego kontekstu**

<sup>1</sup> Moralność finansowa Polaków – badanie prowadzone na zlecenie KPF, cyklicznie od 2016 roku

<sup>2</sup> A. Lewicka-Strzałecka, Moralność finansowa Polaków – raport z badań. III edycja, Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce, Gdańsk 2018

rzeczonych naruszeń prawa oraz odmienne ukształtowanie granic ustawowego zagrożenia sankcją karną.

Ustawodawca określił znamiona przestępstwa jako „*uporczywe nękanie w celu wymuszenia zwrotu wierzytelności wzbudzające u innej osoby lub osoby jej najbliższej uzasadnione okolicznościami poczucie zagrożenia, poniżenia lub udręczenia lub w istotnym stopniu narusza jej prywatność*”.

O ile tak określone znamiona przestępstwa mogą zostać uznać za naganne w przypadku stalkingu w typie podstawowym, **o tyle w przypadku osoby, która ma roszczenie wobec osoby zadłużonej, takie określenie zachowania penalizowanego zupełnie zaprzecza istocie roszczenia, które jest prawem podmiotowym.** Odpowiednikiem roszczenia jest obowiązek drugiej strony zrealizowania określonego działania lub zaniechania tego działania. Najczęściej spotykaną postacią roszczenia jest wierzytelność wynikająca ze stosunku zobowiązaniowego. Zgodnie z art. 351 par. 1 k.c. „zobowiązanie polega na tym, że wierzyciel może żądać od dłużnika świadczenia, a dłużnik powinien świadczenie spełnić”.

**Merytorycznie nieprawidłowym jest penalizowanie zachowań których treścią jest uprawnienie do żądania od oznaczonej osoby zachowania się w określony sposób. Gdyby przyjąć – naszym zdaniem błędne – założenie o możliwości penalizacji żądania zwrotu wierzytelności, to wskazać należy, iż żądania realizacji także innych roszczeń będących prawami podmiotowymi, w tym roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej deliktem, roszczenia o przywrócenie naruszonego posiadania, mogłyby być również penalizowane. Takie projektowanie legislacyjne jest zaprzeczeniem prawidłowej budowy normy prawa karnego, a dodatkowo stanowi ingerencję w sferę zastrzeżoną dla prawa cywilnego.**

**Znamiona przestępstwa w postaci „uporczywości w celu wymuszenia zwrotu wierzytelności” posiadają cechy niejednoznaczności.** Wśród sposobów dochodzenia swoich praw poza drogą sądową która i tak pomimo pozyskania tytułu wykonawczego nie gwarantuje zwrotu roszczenia, znajdują się również działania polubowne które polegają na wysyłaniu pism do dłużnika, połączeniach telefonicznych, wiadomościach sms, wizytach terenowych. Czynności te wykonywane są w ramach praw podmiotowych wierzyciela. W takim przypadku nie sposób określić granic, w której mamy do czynienia już z działaniem uporczywym, co powoduje, iż przepis ten będzie miał charakter wielce oceny i w praktyce będzie blokował wierzycieli przed realizacją przez nich ich praw, w postaci zwrotu wierzytelności.

**Wskazujemy, iż również przesłanka „wzbudzania poczucia zagrożenia, poniżenia lub udręczenia lub w istotnym stopniu naruszenia prywatności” jest nieadekwatna w zestawieniu do żądania zwrotu wierzytelności, czyli realizacji prawa podmiotowego.** Zgodnie z orzecznictwem sądowym w zakresie tej przesłanki „*nie jest konieczne wykazanie zagrożenia konkretnych dóbr takich jak życie czy zdrowie. Wystarczy, że pokrzywdzony na skutek powtarzającego się nękania odczuwa zagrożenie niesprecyzowanym nawet zachowaniem się sprawcy - obawia się, że "coś może się stać" (...)* Natomiast istotne naruszenie prywatności obejmuje prywatne, rodzinne i domowe życie, fizyczną i psychiczną integralność, honor i

*reputację, prawo do tego, aby nie być przedstawianym w fałszywym świetle, do nieujawniania zarówno faktów obojętnych, jak i kłopotliwych”.*

Zadłużenie u każdej osoby powoduje poczucie dyskomfortu i może wzbudzać w osobie zadłużonej poczucie lęku. Poczucie dyskomfortu ze względu na fakt zadłużenia jest czymś naturalnym i niezależnym od działania osoby windykującej. Zatem zestawienie przestępstwa stalkingu w typie podstawowym z działaniem w celu zwrotu wierzytelności (jako typ kwalifikowany) jest zupełnie nieadekwatne i nie odniesie skutków zamierzonych przez projektodawców, a wręcz będzie przeciwnie – zniechęci wierzycieli do żądania zwrotu wierzytelności.

Wiele wątpliwości merytorycznych branży finansowej zrzeszonej w KPF - wobec brak definicji legalnej - pojawia się również przy analizie sformułowania „wymuszenie”. Wskazujemy, iż zwrot „wymuszenie” pojawia się w Kodeksie karnym w odniesieniu do art. 282 KK w postaci „wymuszenia rozbójniczego”, gdzie mowa jest o działaniu charakteryzującym się przemocą, groźbą zamachu na życie lub zdrowie oraz gwałtownego zamachu na mienie, prowadzącym inną osobę do rozporządzenia mieniem. Ze znamieniem „wymuszenia” mamy do czynienia także w art. 197 KK w postaci „wymuszenia czynności seksualnej”, gdzie mowa jest o działaniu charakteryzującym się, przemocą, groźbą karalną lub podstępem. Odnosząc tak określone zachowanie w postaci „wymuszenia” do projektowanej normy art. 190 a§ 3 KK wskazać należy, że wobec sprawcy projektowanego przestępstwa w formie kwalifikowanej, zastosowana może być sankcja karna wyższa niż wobec sprawcy przestępstwa wymuszenia rozbójniczego czy wymuszenia czynności seksualnej. Wobec niejednoznacznej normy prawnej w postaci „wymuszenia”, żądanie zwrotu wierzytelności może być uznawane przez wierzycieli za zbyt ryzykowne, tym samym rezygnować oni będą z dochodzenia swoich słusznych praw nabytych, co jest zaprzeczeniem idei państwa prawa, a co więcej ze szkodą dla prawidłowości i tempa rozwoju obrotu gospodarczego w Polsce.

**Biorąc powyższe argumenty pod uwagę wskazujemy, iż do wypełnienia celów, jakie zamierzają osiągnąć projektodawcy, adekwatnym jest już aktualne ustawodawstwo, w szczególności przestępstwo groźby karalnej, o którym mowa w art. 191 § 2 KK, czy właśnie przestępstwo stalkingu, penalizowane w art. 190a § 1 KK, bez konieczności dodawania typu kwalifikowanego w postaci „zwrotu wierzytelności”.**

Na potwierdzenie tego wniosku należy przywołać odpowiedź na interpelację nr 14256 w sprawie działalności firm windykacyjnych, udzieloną przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Pana Łukasza Piebiaka dnia 17 sierpnia 2017r. Ministerstwo Sprawiedliwości wskazało, że do ewentualnych nieetycznych działań firm windykacyjnych, zastosowanie znajdują poniższe regulacje prawne:

1) **art. 191 § 2 ustawy z Kodeks karny** - „Kryminalizowane zachowanie z art. 191 § 2 KK polega na stosowaniu przemocy wobec osoby lub groźby bezprawnej w celu wymuszenia zwrotu wierzytelności. (...) Groźbą bezprawną, w myśl art. 115 § 12 KK, jest natomiast zarówno groźba karalna, określona w art. 190 § 1 KK (groźenie innej osobie popełnieniem przestępstwa na jej szkodę lub szkodę osoby jej najbliższej, jeżeli groźba wzbudziła w zagrożonym uzasadnioną obawę, że zostanie spełniona), jak i groźba spowodowania postępowania karnego lub rozgłoszenia wiadomości uwłaczającej czci zagrożonego lub jego osoby najbliższej (nie stanowi

groźby bezprawnej zapowiedź spowodowania postępowania karnego, jeżeli ma ona jedynie na celu ochronę prawa naruszonego przestępstwem),

2) W niektórych przypadkach związanych z bezprawną windykacją zastosowanie może znaleźć także **art. 190a § 1 KK**, który typizuje tzw. przestępstwo stalkingu. Charakter tego przestępstwa polega na uporczywym nękanii innej osoby lub osoby jej najbliższej, które wzbudza u niej uzasadnione okolicznościami poczucie zagrożenia lub istotnie narusza jej prywatność. Za typowe przejawy stalkingu należy uznać takie zachowania, jak: przebywanie w pobliżu miejsca zamieszkania lub miejsca pracy ofiary, śledzenie lub kontrolowanie ofiary, nawiązywanie z ofiarą niechcianego kontaktu osobistego, w tym za pomocą środków teleinformatycznych oraz za pośrednictwem innych osób, agresja słowna wobec ofiary, wypytywanie o ofiarę w jej otoczeniu, itp. Jednocześnie przyjmuje się, iż uporczywe nękanie w rozumieniu art. 190a § 1 KK oznacza zbiór powtarzalnych, wielokrotnych lub długotrwałych zachowań nacechowanych złą wolą po stronie sprawcy, które obiektywnie noszą cechy postępowania prowadzącego do udręczenia, zastraszenia, zdominowania lub wywoływania innych skutków czy też doznań negatywnych w sferze psychicznej (emocjonalnej) pokrzywdzonego. (...),

3) Na uwadze należy mieć także **art. 107** ustawy z Kodeks wykroczeń, który penalizuje zachowanie polegające m. in. na złośliwym niepokojeniu innej osoby w celu jej dokuczenia.

Zdaniem Ministerstwa Sprawiedliwości, „bezprawna windykacja nieistniejących roszczeń może być natomiast kryminalizowana zarówno w ramach przestępstwa oszustwa, które występuje w typie podstawowym (**art. 286 § 1 KK**), uprzywilejowanym (tzw. wypadek mniejszej wagi – **art. 286 § 3 KK**) oraz kwalifikowanym (dopuszczenie się przestępstwa oszustwa w stosunku do mienia o znacznej wartości, tj. powyżej 200 000 zł. – **art. 286 § 1 KK w zw. z art. 294 § 1 KK**), jak też w ramach przestępstwa rozboju (dokonanie zaboru w celu przywłaszczenia cudzej rzeczy ruchomej przy użyciu przemocy wobec osoby, groźby natychmiastowego jej użycia albo poprzez doprowadzenie człowieka do stanu nieprzytomności lub bezradności – art. 280 § 1 KK), czy przestępstwa wymuszenia rozbójniczego (doprowadzenie innej osoby do rozporządzenia własnym lub cudzym mieniem, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, przemocą, groźbą zamachu na życie lub zdrowie albo gwałtownego zamachu na mienie - art. 282 KK), jeżeli do „egzekucji” nieistniejących długów doszło przy użyciu metod „siłowych”.

**Podsumowując powyższe szczegółowe rozważania na temat ochrony praw dłużników, Ministerstwo Sprawiedliwości w konkluzji stwierdza: „reasumując, stwierdzić należy, iż obecnie istniejące uregulowania prawne w obszarze właściwości Ministerstwa Sprawiedliwości, tj. w prawie cywilnym i karnym stwarzają dostateczne podstawy i środki do zwalczania i obrony przed niezgodnymi z prawem działaniami firm windykacyjnych.”<sup>3</sup>**

W ocenie KPF, brak jest jakichkolwiek przesłanek, uzasadniających zmianę tego stanowiska. Nie nastąpiła żadna zmiana przepisów prawnych, czy też nie zaistniały jakiegokolwiek inne okoliczności, które wymagały zaostreżenia istniejących reżimów prawnych prawidłowo wyważających interesy dłużników i słusznych praw wierzycieli.

Warto również podnieść, iż Ministerstwo Sprawiedliwości w odpowiedzi na interpelację nr

<sup>3</sup> <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=23B74003>

14256 w sprawie działalności firm windykacyjnych wskazało, iż „*najistotniejszą w obecnym stanie rzeczy wydaje się raczej kwestia braku wśród poszkodowanych dostatecznej wiedzy o środkach i możliwościach prawnych jakie już dają obowiązujące przepisy oraz ograniczony stopień korzystania przez nich z profesjonalnej pomocy prawnej, w tym świadczonej nieodpłatnie*”. Ten obszar, od czasu udzielania rzeczowej odpowiedzi uległa znaczącej zmianie, chociażby ze względu na kampanię KPF Windykacja Jasna Sprawa ([www.wjs.kpf.pl](http://www.wjs.kpf.pl)). Za jej pomocą zwiększa się świadomość, w jaki sposób powinna być przeprowadzana windykacja, jakie są jej poszczególne etapy, jak działa firma windykacyjna i jakie prawa przysługują osobie zadłużonej. To swoiste kompendium wiedzy może i powinno być wykorzystywane przez osoby poszukujące wiedzy i pomocy w zakresie działań windykacyjnych w Polsce.

### III. PODSUMOWANIE

Podsumowując powyższe, zdaniem KPF, tylko dogłębna analiza problemu i dyskusja ze środowiskiem osób zajmujących się na co dzień działaniami windykacyjnymi, może doprowadzić do jak najpełniejszej jego identyfikacji, a w konsekwencji jego ewentualnego rozwiązania, mając jednak na uwadze już istniejące środki prawne. KPF deklaruje pełne wsparcie w celu dostarczenia merytorycznej wiedzy o działaniach windykacyjnych, procesach zachodzących na tym rynku i istotnej roli, jaką windykacja pełni w gospodarce rynkowej.

**Załącznik nr 1 do stanowiska – Ogólna ocena skutków regulacji w odniesieniu do nowej kategorii przestępstwa**