

UPORCZYWA WINDYKACJA

- OGÓLNA OCENA SKUTKÓW REGULACJI W ODNIESIENIU DO PROPOZYCJI NOWEJ KATEGORII PRZESTĘPSTWA

W uzasadnieniu projektu zmian w ustawie Kodeks Karny czytamy, że jego Autorom przyświecała potrzeba wzmocnienia ochrony prawnokarnej w zakresie czynów godzących w tak fundamentalne dobra prawne jak życie i zdrowie człowieka, wolność seksualna czy własność, wskazując także, iż dla projektodawców jest rzeczą oczywistą, że prawo karne ma, za pomocą swoich instrumentów, służyć zaspokojeniu społecznego poczucia bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Słuszne intencje projektodawców, by przeciwdziałać patologiom i adekwatnie je penalizować zasługują na wsparcie. Co więcej, włączenie przez projektodawców własności do zakresu przedmiotowego chronionego nowymi przepisami, fundamentalnych dóbr prawnych (obok życia i zdrowia człowieka, czy wolności seksualnej), jest swego rodzaju potwierdzeniem podstawowego znaczenia, jakie przyznano kwestii własności wśród obywatelskich praw konstytucyjnych.

Ochrona prawnokarnej własności musi zaspokajać poczucie bezpieczeństwa i sprawiedliwości wszystkich obywateli: dłużnika i wierzyciela

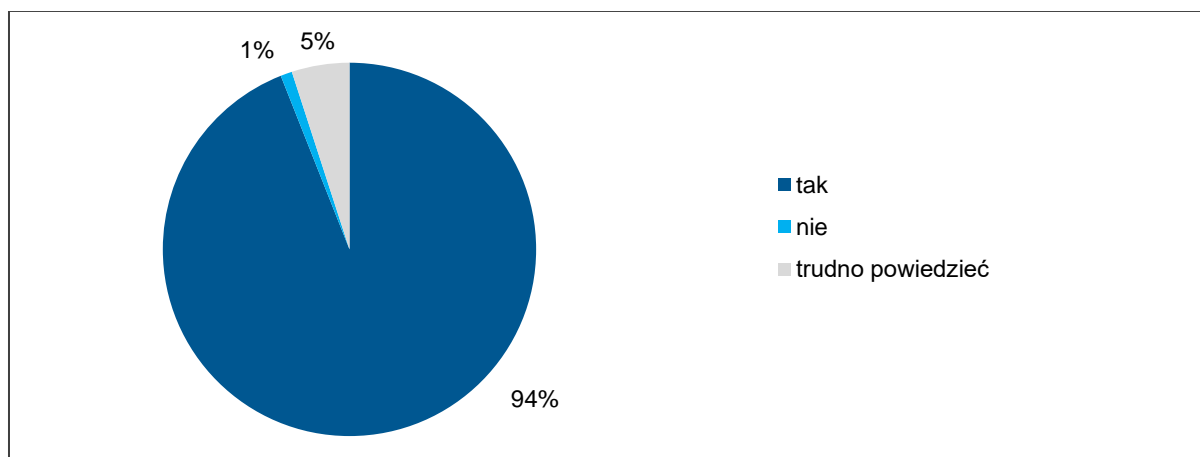
Konstytucyjne znaczenie własności jako dobra prawnego znajduje społeczne uzasadnienie w wynikach badania na temat moralności finansowej Polaków¹, realizowanego przez Panią Profesor Annę Lewicką-Strzałecką, wybitnego etyka biznesu i socjolożkę. Jak pokazują dane z najbardziej aktualnej z trzech edycji rocznych², 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.

Wydaje się też zasadnym, by wnioski z tej analizy stały się merytoryczną podstawą do projektowania dedykowanych tej kwestii polityk społecznych. Ich celem winno być zachowanie własności w systemie wartości społecznych i prawnych jako powszechnego, moralnego obowiązku. To wydaje się być bowiem pierwszym i pierwszorzędym narzędziem do przeciwdziałania patologiom w odniesieniu do postaw, zachowań Polaków wobec tej podstawowej i konstytucyjnej wartości prawnej, jaką jest własność.

¹ Moralność finansowa Polaków – badanie prowadzone na zlecenie KPF w edycjach rocznych, od 2016 roku.

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

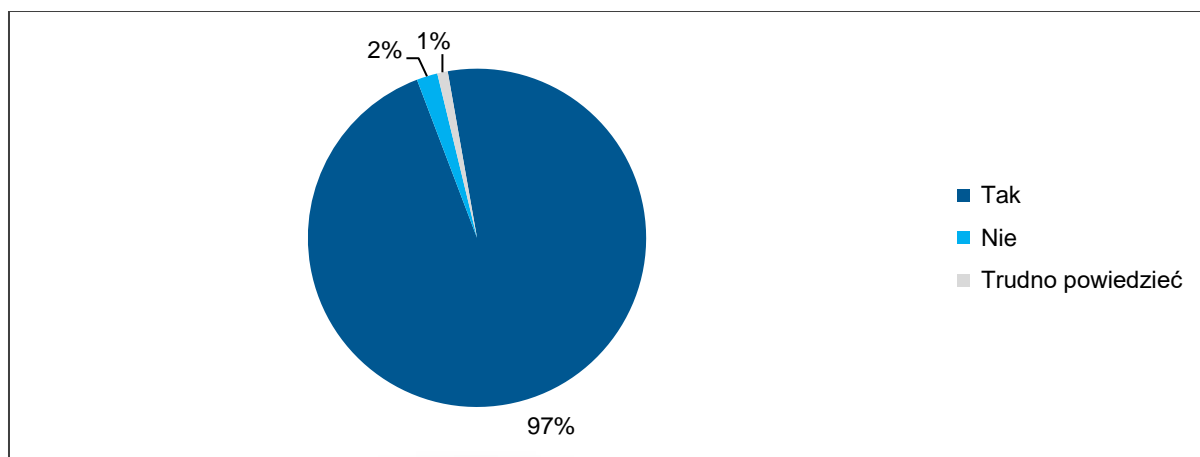
Rysunek 1. Czy zgadza się Pani/Pan z poglądem, że oddawanie długów jest zawsze obowiązkiem moralnym?



Źródło: Moralność finansowa Polaków – III edycja (2016), Raport KPF.

Na potrzebę takich działań wskazują wnioski z porównania danych z dwóch edycji badania moralności finansowej Polaków (z roku 2016 i 2018). Wskazywać mogą one na niepokojące zjawisko, odnośnie finansowych postaw moralnych postaw Polaków wobec własności. We współczesnej gospodarce, opartej o kredyt finansowy i handlowy w każdej dziedzinie życia, ważnym jego przejawem jest oddawanie długów, stąd niepokoić musi fakt, iż w roku 2016, aż 97% respondentów uznawało za obowiązek moralny oddawanie długów (w roku 2018 było to 94%).

Rysunek 2. Czy zgadza się Pani/Pan z poglądem, że oddawanie długów jest zawsze obowiązkiem moralnym?



Źródło: Moralność finansowa Polaków – III edycja (2016), Raport KPF.

Różnica względna 3% ogólnej liczby gospodarstw domowych w okresie zaledwie 2 lat może być interpretowana jako zmniejszenie się w tym czasie liczebności potwierdzających, iż oddawanie długów jest co do zasady obowiązkiem moralnym, o prawie 430 tysięcy. Te dane mogą ujawniać zdecydowanie

negatywne zjawisko postępującej w Polsce erozji moralnej w obszarze relacji finansowych. Tym bardziej wydaje się to niepokojące, iż dotyczy to tych relacji, które dla rozwoju gospodarczego mają kapitalne znaczenie, to jest pomiędzy wierzycielem i dłużnikiem. I co więcej, te dane wspierają silnie konstatację, iż potrzeba jest pilnie i takiego podejścia do projektowanych przepisów, by poczucie wierzycieli w zakresie ich bezpieczeństwa i sprawiedliwości wzmocnić, a nawet przywracać.

Wysoka akceptacja Polaków niemoralnych zachowań dłużników w zakresie relacji finansowych z wierzycielami

Twierdzenie o potrzebie wzmocnienia poczucia bezpieczeństwa wierzycieli, uzasadniają kolejne dane z przywołanych badań na temat moralności finansowej Polaków. Podkreślając nadal, że z badań opinii Polaków wynika jasno, że oddawanie długów jest dla zdecydowanej większości co do zasady obowiązkiem moralnym, to te same badania ujawniają, iż Polacy we względnie **nawet alarmującej skali** akceptują w pełni świadome, krzywdzące wierzycieli zachowania po stronie dłużników.

Do takich należy choćby praca na czarno, by uniknąć ściągnięcia długów z oficjalnie uzyskiwanej pensji – aż co trzeci Polak akceptuje takie zachowanie, a co czwarty akceptuje przepisywanie majątku, by uciec przed wierzycielem i częściej niż co piąty jest gotów usprawiedliwić częstą zmianę rachunków bankowych, by uniknąć zajęcia środków przez komornika. Obrazuje tę sytuację poniższa tabela.

Tabela 1. Porządek normatywny zorientowany na nadużycia konsumentów w sferze finansów

Czy można usprawiedliwić, gdy ktoś:	Częstość w %			
	Nigdy	czasem	często	zawsze
zmienia często rachunki bankowe, by uniknąć zajęcia środków przez komornika?	77,0	19,3	2,7	1,0
zataja informacje uniemożliwiające wzięcie kredytu?	74,6	21,8	2,2	1,4
przepisuje majątek na rodzinę, by uciec przed wierzycielem?	72,2	22,9	3,8	1,1
pracuje na czarno, by uniknąć ściągania długów z pensji?	70,2	24,6	3,5	1,7

*średni odsetek odpowiedzi *czasem*, *często* lub *zawsze* na pytanie o możliwość usprawiedliwiania poszczególnych działań.

Źródło: Moralność finansowa Polaków – III edycja (2016), Raport KPF.

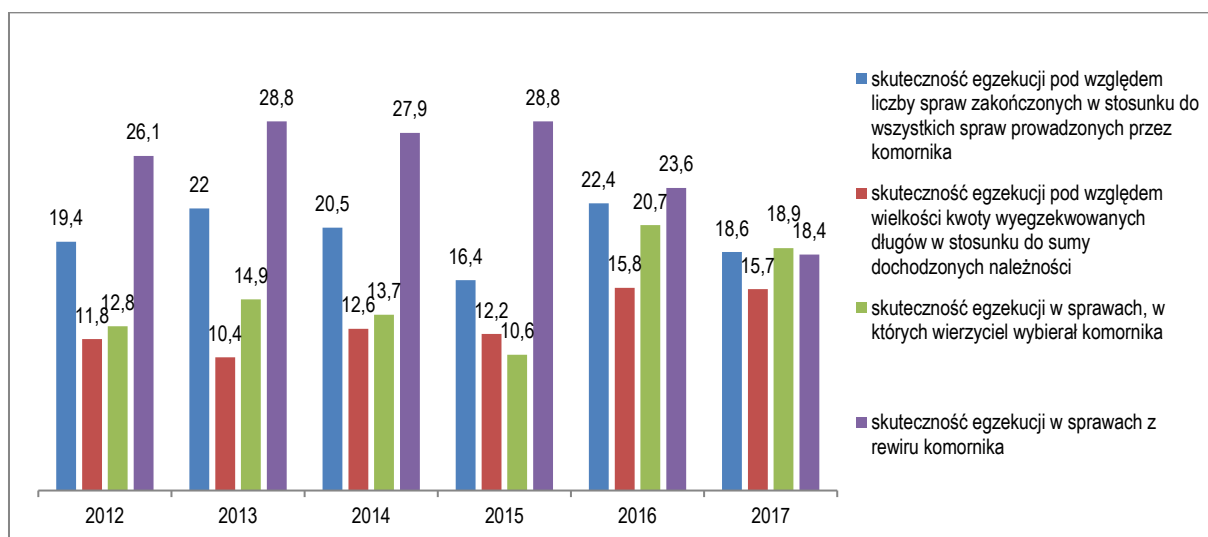
Skala przyzwolenia na zachowania niemoralne w zakresie relacji dłużnika z wierzycielem, może tłumaczyć lub stanowić tło dla wielu zjawisk na polskim rynku finansowym, w tym na przykład względnie niską jakość portfeli kredytowych, dużej skali zatory płatnicze, niską skuteczność egzekucji komorniczej i windykacji polubownej.

Niska skuteczność egzekucji komorniczej i windykacji a moralność finansowa Polaków

Niska kondycja moralna Polaków i wysoki poziom akceptacji dla nieetycznych zachowań w zakresie relacji finansowych znajduje potwierdzenie między innymi we wnioskach z analizy danych, dotyczących skuteczności egzekucji komorniczych.

Po dobrym roku 2015 w kolejnych dwóch, efektywność kancelarii komorniczych zmalała. Choć dane Ministerstwa Sprawiedliwości i Krajowej Rady Komorniczej różnią się pod względem metodologii badań, to niezależnie od sposobu liczenia, rok 2017 był gorszy niż poprzedni. Według statystyk KRK³ średnia skuteczność komorników spadła z 21,3 do 19,4 proc., a według MS z 22,4 do 18,6 proc. To znaczy wprost, iż do wierzycieli z każdych 100 złotych należności wracało przeciętnie od niespełna 19 do nieco ponad 22 złotych, a zatem jedynie około co 5 złotych.

Rysunek 3. Skuteczność egzekucji – dane KRK



Źródło: Dziennik Gazeta Prawna.

Tę, ale i źródłem tak niskiej skuteczności komorników w odzyskiwaniu wierzytelności w imieniu wierzycieli, mając za sobą wsparcie instytucji Państwa, należy tłumaczyć w znacznym stopniu postawami moralnymi dłużników w zakresie finansów. Oczywiście nie przekreśla to i takiej przyczyny, jaką może być niski poziom wiedzy i kompetencji finansowych, jednak w kontekście powszechnej akceptacji takiej postawy, co wynika z badań nad moralnością Polaków, jak brak woli zapoznania się z treścią umowy kredytowej przed jej zawarciem, wskazuje i potwierdza przyczyny leżące po stronie niemoralnych i świadomych wyborów.

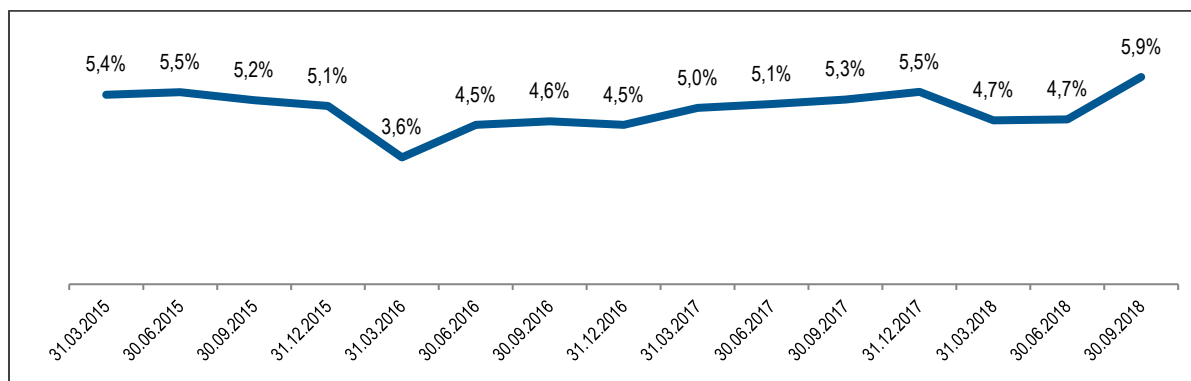
Co wymaga szczególnego podkreślenia i uwzględnienia w dyskusji nad projektowanymi zmianami w odniesieniu do kwestii własności, nieskuteczność egzekucji komorniczej stanowić może źródło

³ <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1108716,efektywnosc-kancelarii-komorniczych-w-2017.html>

petryfikowania niemoralnych postaw Polaków w kolejnych zdarzeniach i relacjach finansowych, w jakie wchodzi aktualni dłużnicy z wierzycielami.

Jeszcze gorsze wskaźniki skuteczności, niż te, już słabe w odniesieniu do egzekucji komorniczej, ujawniają dane KPF na temat udziału odzyskanych na rzecz wierzycieli środków w wyniku windykacji polubownej. Obrazuje to poniższy graf.

Rysunek 4. Średni udział odzyskanych środków do wartości obsługiwanych wierzytelności (w %)



Metoda obliczeń: wartość odzyskanych środków w danym kwartale odniesiono do wartości portfela wierzytelności na koniec tego kwartału (tylko w grupie firm, które raportują odzyskane środki w badaniu).

Źródło: KPF.

To oczywiste, iż wyższa jest skuteczność egzekucji komorniczej niż windykacji polubownej (bowiem komornicy mają do dyspozycji szeroki zakres narzędzi przymusu prawnego). Jednak, odzyskiwanie przeciętnie tylko co 6 złotych w wyniku windykacji polubownej może być tłumaczona podobnie, jak ma to miejsce w egzekucji komorniczej - również niską kondycją moralną dłużników w zakresie postaw, ujawnianych w przypadku wchodzenia w relacje z wierzycielami.

Zjawisko niewywiązywania się z zobowiązań rośnie




Potwierdzeniem konstatacji o niskiej kondycji w obszarze moralności finansowej, są dane regularnie publikowane przez Biuro Informacji Kredytowej⁴. Co też zwraca uwagę zobowiązania pozakredytowe mają nie tylko wyższe saldo łączne, ale również prawie dwukrotnie więcej osób posiada zadłużenie wobec instytucji pozakredytowych niż do kredytodawców. Jednak, to zaległości kredytowe, ze względu na wyższe wartości, generują większą średnią zaległość, przypadającą na osobę. Wynoszą one obecnie 28,2 tys. zł na osobę, podczas gdy pozakredytowe 18,4 tys. zł. Co należy również podkreślić, salda zaległości Polaków systematycznie rosną, zarówno jeśli idzie o liczbę dłużników jak i ich średnią wartość długu.

Rosnąca zjawisko niewywiązywania się z zobowiązań terminowo, zarówno co do liczby takich osób jak i ogólnej wartości, potwierdza konstatację o niskiej kondycji moralnej Polaków – znajduje to

⁴ Newsletter InfoDług – Indeks Zaległych Płatności Polaków, Nr 9, listopad 2018, www.bik.pl.

potwierdzenie w szczególności w ostatnich latach, w których wyraźnie rosną dochody rozporządalne gospodarstw domowych, rośnie ich zamożność, rośnie też pomoc Państwa wobec gospodarstw domowych w Polsce wymagających opieki, czy zagrożonych ubóstwem.

Rysunek 5. Liczba dłużników oraz wartość długu – dane BIK

	Ważne liczby		
	Liczba dłużników 	Kwota zaległości 	Średnia zaległość na osobę 
POZAKREDYTOWE	2 164 797	39,80 mld zł	18 386 zł
KREDYTOWE	1 189 488	33,56 mld zł	28 218 zł
OGÓŁEM	2 763 138	73,37 mld zł	26 552 zł
	liczba osób nieregulujących terminowo zobowiązań, 591 147 osób (21,4 proc.) osób ma jednocześnie zaległości kredytowe i pozakredytowe	tylko wynosi łączna kwota zaległych zobowiązań osób nieregulujących terminowo zobowiązań	to wartość zaległego zobowiązania przypadająca na osobę nieregulującą terminowo zobowiązań

Źródło: Newsletter InfoDług (BIK).

Niewywiązywanie się z zobowiązań w terminie nie musi oznaczać, iż dopiero na etapie powstania zobowiązania ujawniają się niemoralne postawy dłużników. Z badań prowadzonych przez IRG SGH⁵ wynika, że na rynku kredytowym, za opóźnieniami spłat stoi świadomie lekceważące podejście kredytobiorców do zaciągania zobowiązań. Można postawić nadal odpowiedzialnie tezę, że znaczna część z osób, które wpadają w nadmierne zadłużenie mogła mieć świadomość braku możliwości wywiązania się z zobowiązań od początku nawet relacji finansowych z kredytodawcą i w konsekwencji, że mogą być, czy też będą podjęte przez wierzyciela czynności dla odzyskania należności. Taka sytuacja dodatkowo wymaga bardzo dużej ostrożności w projektowaniu przepisów prawa i konieczność pogłębionej analizy i szacowania skutków regulacji.

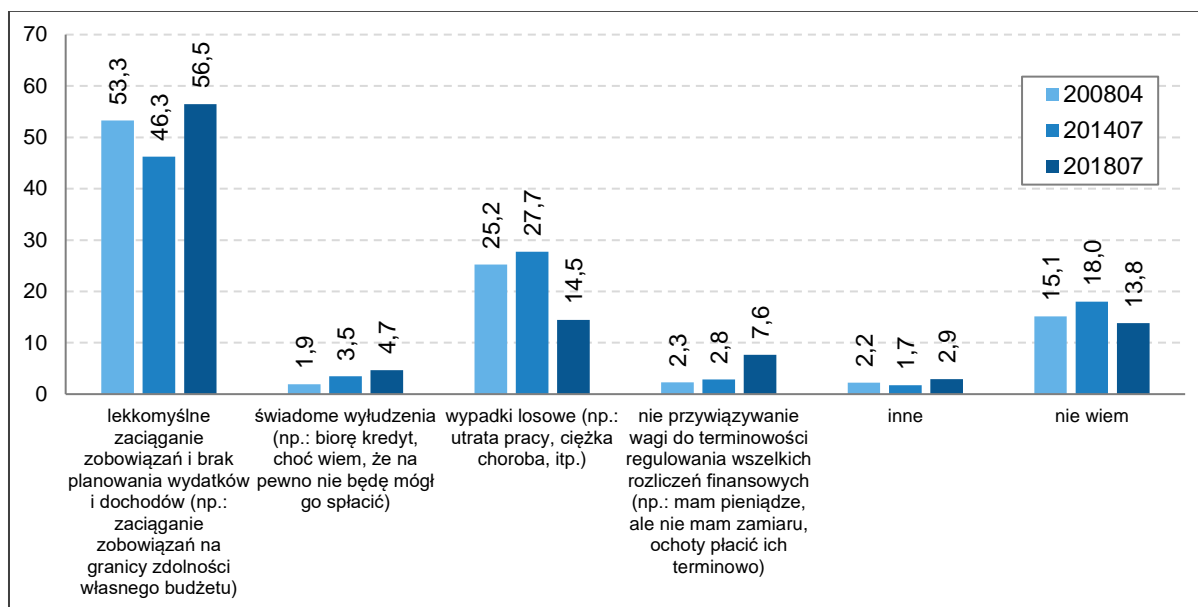
Analiza danych z badań przeprowadzonych w roku 2018 ujawnia, że w opinii prawie 60% gospodarstw domowych główne przyczyny nieterminowej obsługi zobowiązań kredytowych leżą po stronie kredytobiorców i ich świadomego, lekkomyślnego podejścia do zaciągania zobowiązań kredytowych. To może tłumaczyć akceptację dla później ujawnianych, niemoralnych zachowań wobec czynności windykacyjnych, podejmowanych przez wierzyciela lub podejmowanych w jego imieniu. Tymi czynnościami są, dla przypomnienia te, jak wyżej opisane na podstawie badań: częsta zmiana rachunku bankowego, przepisywanie majątku na rodzinę, praca na czarno.

Analiza danych z badań przeprowadzonych w roku 2018 ujawnia, że w opinii prawie 60% gospodarstw domowych główne przyczyny nieterminowej obsługi zobowiązań kredytowych leżą po stronie kredytobiorców i ich świadomego, lekkomyślnego podejścia do zaciągania zobowiązań kredytowych. To może tłumaczyć akceptację dla później ujawnianych, niemoralnych zachowań wobec czynności windykacyjnych, podejmowanych przez wierzyciela lub podejmowanych w jego imieniu. Tymi

⁵ Sytuacja na rynku consumer finance. Barometr KPF-IRG SGH. III kwartał 2018, Raport KPF i IRG SGH.

czynnościami są, dla przypomnienia te, jak wyżej opisane na podstawie badań: częsta zmiana rachunku bankowego, przepisywanie majątku na rodzinę, praca na czarno.

Rysunek 6. Istnieje pewna grupa gospodarstw domowych w Polsce, mających problemy z terminową obsługą zobowiązań kredytowych. Jaka jest w Państwa opinii główna przyczyna tych problemów (odsetek odpowiedzi w %; porównanie wyników z II kwartału 2008, III kwartału 2014 i III kwartału 2018 r.).



Źródło: KPF – IRG SGH.

W przypadku przyjęcia proponowanych przez projektodawców przepisów wydaje się być oczywistym, iż duża dowolność w interpretacji nieostrej definicji tzw. uporczywej windykacji będzie swego rodzaju zachętą do kontynuowania czy nawet pogłębienia niemoralnych postaw dłużników wobec wierzycieli i spłaty posiadanych długów. Warto zastanowić się, jakiej skali konsekwencje dla polskiej gospodarki mogą się pojawić w wyniku wdrożenia do porządku prawnego przepisów, które zachęcać będą do opisanych wyżej, niemoralnych postaw wobec wierzycieli i wobec spłaty zaciągniętego długu.

Oślabienie poczucia bezpieczeństwa i sprawiedliwości

Co również należy podkreślić, przepisy prawa, które mogłyby dać zachętę do nieuzasadnionego rzeczywistym statusem sprawy, choćby wydłużania w czasie procesu odzyskiwania przez wierzycieli ich należności, będą źródłem negatywnych konsekwencji nie tylko dla stabilności i rozwoju polskiej gospodarki (późniejszy powrót środków do normalnego obrotu gospodarczego, ze wszystkimi tego konsekwencjami dla zatorów płatniczych, ograniczeniami w skali zatrudniania i wysokości wypłacanych wynagrodzeń, oferowanych przez przedsiębiorców cen za swoje produkty i usługi). Taka sytuacja z pewnością przyczyni się nie do wzrostu poczucia bezpieczeństwa i sprawiedliwości po stronie wierzycieli, wręcz przeciwnie. Trudno zaś przewidzieć, jak będą się w takiej sytuacji zachowywały, jakie praktyki będą stosowane po wdrożeniu do porządku prawnego nowych propozycji przepisów w

szczegółności przez małe i średnie przedsiębiorstwa, które nie dysponują wielkimi zasobami kapitału i nie mają otwartego dostępu do finansowania obrotu handlowego kredytem zewnętrznym, bankowym.

Opóźnienie w otrzymywaniu zapłaty od części dłużników, w efekcie pogorszenie się jakości portfeli należności będzie przesłanką do pogorszenia się pozycji finansowej tych firm, w szczególności małych i średnich. Warto sobie uświadomić, biorąc pod uwagę już tylko dane BIK, iż przy założeniu, że jedynie co 5 osoba spośród dłużników skorzystałoby z uznaniowości w interpretacji definicji uporczywej windykacji, odmawiając zapłaty przeterminowanych kwot ich wymagalnych długów, dawałoby to ogromną kwotę ponad 14 mld złotych, które z dodatkowym opóźnieniem, zapewne nawet kilkumiesięcznym wróciłyby do wierzycieli. Pamiętać trzeba też o zweryfikowanej w praktyce gospodarczej zasadzie, że im później następuje zwrot należności w tym mniejszej kwocie jest on realizowany. To pogarsza dodatkowo pozycję finansową wierzyciela, a w konsekwencji pogarszać będzie jego ocenę poziomu bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zapewnianej przez polskie Państwo.

Wejście w życie proponowanych przepisów, będzie miało również negatywne znaczenie dla samych dłużników, którzy zachęceni dowolnością w interpretacji proponowanych zapisów, zechcą się do nich odwoływać, a których długi są wymagalne i niepodważalne. Trzeba zauważyć, iż takich dłużników jest dominująca większość w polskiej gospodarce.

W konsekwencji, wydłużanie w czasie zwrotu długu, w tym poprzez brak woli do komunikowania się z wierzycielem, czy brak woli zawarcia porozumień o spłacie z warunkami odpowiednimi do aktualnej sytuacji dłużnika, generuje dla tego ostatniego oczywiste i dodatkowe, czasem nawet bardzo znaczne koszty (między innymi sądowe, komornicze).

Znów, korzystając z danych BIK o liczbie dłużników, przyjmując to samo założenie o tym, iż jedynie co piąty dłużnik zechce uzasadnić brak zwrotu należności proponowanym przepisem i definicją uporczywej windykacji, dałoby to ogromną, bo ponad półmilionową grupę osób, których dotknąć może wyższy koszt przeterminowania spłaty swoich długów. W przypadku trwającej windykacji należności trudno uznać, iż w przekonaniu tych osób/dłużników, którzy zinterpretowaliby na swoją korzyść nowe przepisy, a których ostatecznie dotknęłyby wyższe koszty przeterminowania spłaty długów, że ich wdrożenie poprawiłoby ich poczucie bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Konieczność zasadniczej modyfikacji wiązki celów do osiągnięcia proponowanymi zmianami w ustawie KK

Poczynione wyżej założenia, wnioski z analizy danych dobitnie wskazują, iż wektorem merytorycznej dyskusji na temat racjonalności proponowanych przepisów odnoszących się do odzyskiwania należności z punktu widzenia celu, jakie zostały im postawione – zaspokajania poczucia bezpieczeństwa i sprawiedliwości, powinno być między innymi to, by konstytucyjne prawo do własności, a zatem do odzyskania swoich pieniędzy znalazło się także w wiązce celów, jakie proponowana regulacja będzie miała wypełnić.

Nadto, wdrażane przepisy powinny dawać poczucie bezpieczeństwa i sprawiedliwości wszystkim uczestnikom rynku. Efektem zmian w prawie nie powinno być dążenie do poprawy części uczestników

rynku kosztem pozostałej części, a już tym bardziej, jeśli efektem zmian miało by być inspirowanie do nierzetelnych, czy niemoralnych zachowań w sferze finansów choćby części uczestników rynku.

Poczucie bezkarności tych drugich (niska skuteczność windykacji, a w szczególności niska skuteczność egzekucji komorniczej w Polsce daje taki efekt społeczny poczucia bezkarności i zachęty do ponawiania takich zachowań w relacji do aktualnych i przyszłych wierzycieli) będzie odbierane jako źródło osłabiania szacunku do wdrażanego i już obowiązującego prawa, nie zaś wzrostu poczucia bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Wspólnym obowiązkiem i dążeniem interesariuszy w procesie legislacyjnym zmian w ustawie o KK powinno być co najmniej to, by nawet kierując się dobrymi i uzasadnionymi intencjami, nie pogłębić obecnego w Polsce zjawiska niskiej kondycji moralnej, skutkującej negatywnie na jakość życia gospodarczego i społecznego w naszym kraju.