

Warszawa, 8 stycznia 21 r.

CML/0013/01.21/BO/PW

**Pani  
Maria Koc  
Przewodnicząca Komisji Gospodarki  
Narodowej i Innowacyjności  
Senator RP**

*Szanowna Pani Przewodnicząco,*

w związku z zaplanowanym na dzień 11 stycznia br. rozpatrzeniem przez Wysoką Komisję ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 303), Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej przesyłają swoje stanowisko wobec tego dokumentu. Zwracam się z prośbą do Pani Przewodniczącej o umożliwienie członkom Komisji zapoznania się z naszym stanowiskiem. Eksperti Pracodawców RP pozostają do dyspozycji Komisji w toku prac nad przedmiotową ustawą.

*2 wyrazami swobodnymi  
Andrzej Malinowski*

Załącznik: Stanowisko Pracodawców RP wobec ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 303).

**Stanowisko Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej  
wobec ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach  
związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem  
COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji  
kryzysowych oraz niektórych innych ustaw  
(druki senacki nr 303)**

Na wstępie należy zaznaczyć, iż tytułowa ustawa (dalej też jako: ustawa covidowa) powstała w ekstraordynaryjnym, pozaprawnym trybie. Zadziwia to tym bardziej, iż na stronach www Rządowego Procesu Legislacyjnego (RPL), jako wnioskodawcę projektu wskazuje się Prezesa Rządowego Centrum Legislacji. Pierwsza wzmianka o projekcie na stronach RPL pojawiła się 9 grudnia br. i tego samego dnia projekt został wniesiony do Sejmu. Również 9 grudnia br. skierowano go do rozpatrzenia w sejmowej Komisji Finansów Publicznych, a już 15 grudnia br. przedstawiono sprawozdanie o projekcie. Następnego dnia miało miejsce II czytanie, a 17 grudnia Sejm uchwalił ustawę. Co działo się z projektem wcześniej, tj. przed 9 grudnia br.? Dlaczego nie poddano go procesowi konsultacji, uzgodnień, ani opiniowania?

Postawione wyżej pytania są tym bardziej zasadne, iż nie dotyczą tylko przestrzegania przez rządowego projektodawcę przepisów prawa – m.in. ustaw o organizacjach pracodawców; o związkach zawodowych; o Radzie Dialogu Społecznego, lecz także sposobu tworzenia otoczenia prawnego biznesu. Uchwalone w 2018 r. Prawo przedsiębiorców, główny filar tzw. Konstytucji biznesu, w rozdziale 6 – art. 66 do 71 – wprowadziło zasady opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego oraz oceny ich funkcjonowania. Czy projektodawca ustawy covidowej zapoznał się z tymi regulacjami i zastosował do nich?

Sama ustawa covidowa przypomina liczne wcześniejsze regulacje związane z epidemią koronawirusa – składa się z propozycji zmian rozmaitych ustaw, które nie mają ze sobą wiele wspólnego. Jesteśmy świadkami ucierania się nowej praktyki legislacyjnej, zgodnie z którą nie trzeba będzie już przygotowywać projektów w sposób staranny i przemyślany, a wystarczy | w dowolnym czasie zapytać ministerstwa o to, jakie przepisy chciałyby zmienić w najbliższym czasie. Z zebranych propozycji stworzy się projekt ustawy i bez konsultacji, ani uzgodnień, skieruje do Sejmu, gdzie w ciągu kilku dni wejdą one do porządku obrad. Jako reprezentatywna organizacja pracodawców, członek Rady Dialogu Społecznego, wyrażamy stanowczy sprzeciw wobec takiego trybu tworzenia prawa. Oczekujemy, że nastąpi powrót do zgodnych z przepisami oraz zwyczajnym zdrowym rozsądkiem sposobu przygotowania aktów prawnych.

Przechodząc do oceny rozwiązań zawartych w opiniowanej ustawie, jeden przepis zasługuje na szczególną uwagę – artykuł 1 pkt 32 lit. b, który w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842, 2112, 2113, 2123 i 2157) dokonuje następujących zmian – zmienia treść ustępu 3, a po

nim dodaje ustęp 3a w następującym brzmieniu: „3a. Przepisy art. 8d–8f tracą moc z dniem 31 grudnia 2021 r.”.

Zmiana ta ma na celu przedłużenie, wprowadzonego w ramach wcześniejszych ustaw covidowych, ograniczenia wysokości kosztów pozaodsetkowych kredytów. Restrykcja ta dotyczy wszystkich podmiotów udzielających kredytów konsumenckich, w tym banków, kas kredytowo-oszczędnościowych oraz firm pożyczkowych, na cały 2021 r.

Zaproponowane rozwiązanie nie zostało, podobnie jak inne propozycje zawarte w ustawie, skonsultowane z partnerami społecznymi, ani z przedsiębiorstwami z branży pożyczkowej, czyli przedsiębiorcami podlegającymi projektowanej regulacji. Nie sposób dostrzec potrzebę wydłużania wprowadzonego w marcu br. ograniczenia, które według obecnego brzmienia przepisów ma wygasnąć w marcu 2021 r. Nie dostrzega go także projektodawca w dołączonym do projektu ustawy uzasadnieniu. Należy zwrócić uwagę na to, iż wprowadzone ograniczenie w istotny sposób ingeruje w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. Działalności, która jest legalna i odbywa się na podstawie oraz w granicach obowiązującego w Polsce prawa. Sektor finansowy, w tym branża pożyczkowa, podlega wyjątkowej presji ze strony regulacji. Z jednej strony ograniczenie kosztów pozaodsetkowych zmniejsza przychody oraz zmusza firmy do ograniczenia akcji kredytowej z powodu wzrostu ryzyka. Z drugiej strony ogranicza się możliwość pozyskiwania przez przedsiębiorców finansowania, które pozwala prowadzić akcję kredytową. Z dostępnych danych wynika, iż w obecnym roku przynajmniej kilkadziesiąt przedsiębiorstw zawiesiło działalność bądź całkowicie z niej zrezygnowało. Udziela się mniej pożyczek o mniejszej wartości – tu spadki sięgają kilkudziesięciu procent rok do roku, uśredniając ok. 1/3 mniej niż rok temu. Przedsiębiorcy działający w branży pożyczkowej to także pracodawcy. Zatrudniają około 30 tys. pracowników. Regulacje utrudniające działalność firmom mogą spowodować konieczność redukcji zatrudnienia.

Podkreślenia wymaga fakt, iż legalnie działający przedsiębiorcy odprowadzają wszystkie wymagane prawem daniny publiczne oraz płacą podatki. Niestety, utrzymanie w mocy obowiązujących od marca br. ograniczeń przełoży się na pogłębienie kłopotów branży: kolejne zawieszenia działalności i zamknięcia firm, zmniejszenie legalnej akcji kredytowej i wypchnięcie kolejnych klientów do szarej bądź czarnej strefy pożyczkowej. Trzeba bowiem zdać sobie sprawę z tego, że część klientów firm pożyczkowych to klienci „niebankowalni”, czyli tacy, dla których niedostępne są instrumenty pożyczkowe oferowane przez banki. Jeśli ich potrzeby nie zostaną zaspokojone przez firmy pożyczkowe – do czego obowiązujące od marca br. regulacje bezpośrednio prowadzą, klienci zwrócą się gdzie indziej. Do firm bądź osób prywatnych, które regulacjom nie podlegają bądź się do nich nie stosują. Nie sposób zrozumieć, dlaczego ustawodawcy miałyby zależeć na rozkwicie szarej strefy.

W związku z powyższym wnioskujemy o wykreślenie pkt 32 lit.b z art. 1 i - w konsekwencji - także pkt 28 przedmiotowej ustawy. Jeśli intencją rządu jest dokonanie zmian w otoczeniu regulacyjnym firm pożyczkowych, należy oczekiwać osobnego projektu w tym zakresie – i związanych z tym konsultacji, uzgodnień oraz dyskusji opartej o merytoryczne podstawy. W ustawie covidowej te przepisy nie powinny znaleźć miejsca.

Alternatywnie, w przypadku nieuwzględnienia powyższej propozycji, proponujemy umożliwienie firmom pożyczkowym zaliczania do kosztów uzyskania przychodów strat na niespłaconych pożyczkach, na które wskazano w uzasadnieniu ustawy, czyli wprowadzenie tzw. „ulgi na złe długi”.

Należy zauważyć, iż ustawodawca nie przewidział żadnych mechanizmów minimalizowania skutków proponowanych regulacji, które dawałyby instytucjom finansowym udzielającym kredytów konsumenckich możliwość utrzymania akcji kredytowej w sytuacji dramatycznie obniżonych przychodów. Taka sytuacja ma już miejsce od marca 2020 r., kiedy to weszły w życie pierwsze restrykcje dotyczące udzielania kredytów konsumenckich.

Zdaniem Pracodawców RP, takim mechanizmem może być np. „ulga na złe długi”. Ten wybór wynika z samej treści uzasadnienia Ustawy, gdzie wskazano, iż w odpowiednich warunkach, w kolejnych regulacjach należy ewentualnie rozważyć „[...] wprowadzenie mechanizmów zmniejszających dotkliwość regulacji dla firm pożyczkowych (zwłaszcza możliwość wliczania złych długów do kosztów uzyskania przychodu) [...]”.

Biorąc pod uwagę prawdopodobne skutki wprowadzenia przedłużonych restrykcji, należałoby uwzględnić wskazany mechanizm już w proponowanej Ustawie, niezależnie od warunków wskazanych w jej uzasadnieniu.

Na ogólnym poziomie należy zwrócić uwagę, iż skoro państwo chce ingerować w rynek poprzez udzielenie pewnego rodzaju ulgi konsumentom – w takim charakterze można rozpatrywać art. 1 pkt 32 lit. b i pkt 28 Ustawy – to z drugiej strony powinno, mając na uwadze zarówno ekonomiczne konsekwencje tej decyzji jak i zasadę solidarności wynikającą z nadzwyczajnej sytuacji pandemii, uwzględnić sytuację firm i partycypować w kosztach takiego działania.

Warto podkreślić, że wskazany powyżej postulat „ulgi na złe długi” ma swoje uzasadnienie także niezależnie od realiów kreowanych przez omawianą Ustawę. W państwach Unii Europejskiej – z wyłączeniem Polski i Litwy – instytucje pożyczkowe spełniające krajowe wymogi regulacyjne są uprawnione do zaliczania do kosztów podatkowych odpisów aktualizujących wartość wierzytelności pożyczkowych oraz do zaliczania do kosztów podatkowych lub uwzględniania w inny sposób w wyniku podatkowym odpisanych jako nieściągalne wierzytelności pożyczkowych.