

Warszawa, 6 marca 2026 roku

Gdzie znajduje się granica między ochroną konsumenta a wykluczeniem finansowym? Wnioski z okrągłego stołu ZPP dotyczącego rynku pożyczkowego

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców zorganizował dyskusję w formie okrągłego stołu poświęconą skutkom obowiązujących regulacji rynku pożyczkowego – w szczególności ustawy z 6 października 2022 r. o przeciwdziałaniu lichwie – oraz kierunkowi dalszych prac legislacyjnych nad projektem ustawy o kredycie konsumenckim (UC82), implementującej dyrektywę CCD2.

Celem spotkania było stworzenie merytorycznej przestrzeni do rozmowy między administracją publiczną, regulatorem, organizacjami konsumenckimi oraz przedstawicielami rynku finansowego.

W debacie udział wzięli:

- **Agnieszka Kowalska**, Dyrektorka Departamentu Instytucji Pożyczkowych, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego,
- **Dorota Barańska**, Radczyni prawna, Ekspertka DIP UKNF,
- **Marcin Czugan**, Prezes Zarządu Związku Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce,
- **Piotr Palutkiewicz**, Wiceprezes Warsaw Enterprise Institute,
- **Monika Kosińska-Pyter**, Prezeska Federacji Konsumentów,
- **Ziemowit Bagłajewski**, Członek Zarządu Fundacji Forum Konsumentów,
- **Małgorzata Miś**, Prezeska Zarządu Stowarzyszenia Ochrony Konsumentów Aquila,
- **Bronisław Foltyn**, Poseł na Sejm RP,
- oraz moderująca dyskusję **Emilia Szczukowska** ze Związku Przedsiębiorców i Pracodawców.

Skutki regulacji rynku pożyczkowego

Punktem wyjścia do dyskusji były wnioski z przygotowanej przez Związek Przedsiębiorców i Pracodawców oceny skutków regulacji ex post ustawy z 6 października 2022 r. o przeciwdziałaniu lichwie.

Z analiz ZPP wynika, że regulacje wprowadzone w 2022 roku znacząco zmieniły strukturę rynku pożyczkowego. Liczba aktywnie działających instytucji pożyczkowych spadła z około 500 do około 100 podmiotów, co oznacza redukcję rynku o blisko 80 procent. Jednocześnie istotnie zmniejszyła się dostępność finansowania dla konsumentów – obecnie odrzucanych jest 80% wniosków o pożyczki pozabankowe.

Według ZPP może to prowadzić do zjawiska wykluczenia finansowego części konsumentów, zwłaszcza tych, którzy nie spełniają standardowych kryteriów kredytowych banków, ale jednocześnie są w stanie obsługiwać zobowiązania finansowe. Dotyczy to w szczególności osób samozatrudnionych, pracujących na umowach cywilnoprawnych czy młodszych konsumentów o krótszej historii kredytowej.

Warto zaznaczyć, że historycznie sektor pożyczkowy pełnił funkcję uzupełniającą wobec sektora bankowego – obsługując segment klientów, który nie zawsze mieścił się w standardowym profilu bankowym, ale posiadał zdolność do regulowania zobowiązań. Wprowadzone regulacje doprowadziły do sytuacji, w której oba sektory rozpoczęły walkę o tego samego klienta, stając się substytucyjne, nie zaś komplementarne wobec siebie.

Proporcjonalność regulacji i implementacji CCD2

Jednym z głównych tematów debaty była proporcjonalność regulacji oraz sposób implementacji dyrektywy CCD2 do polskiego porządku prawnego.

Dyrektor Departamentu Instytucji Pożyczkowych UKNF Agnieszka Kowalska podkreśliła, że w procesie legislacyjnym konieczne jest zachowanie równowagi pomiędzy ochroną konsumenta a rozwojem rynku finansowego.

„Nie możemy patrzeć na regulacje wyłącznie przez pryzmat jednego celu. Ochrona konsumenta jest oczywiście kluczowa, ale państwo powinno również dbać o to, żeby rynek finansowy funkcjonował, rozwijał się i był konkurencyjny. Te dwie wartości nie są ze sobą sprzeczne” – wskazała.

Jak zaznaczyła, szczególną uwagę należy zwrócić na ryzyko nadregulacji w procesie implementacji przepisów unijnych.

„Dyrektywa mówi o określonych obowiązkach w sytuacji, gdy jest to konieczne. Powinniśmy zachować proporcjonalność i nie wprowadzać rozwiązań bardziej restrykcyjnych, niż wynika to z prawa unijnego. Nadregulacja może przynieść skutki odwrotne od zamierzonych” – podkreśliła.

Dyrektor Kowalska zwróciła również uwagę na znaczenie utrzymania rynku pod krajowym nadzorem.

„Z punktu widzenia państwa zawsze lepiej jest mieć rozwijający się rynek w kraju, pod nadzorem, niż doprowadzić do sytuacji, w której działalność przenosi się poza system regulowany albo poza granice kraju” – powiedziała.

Ryzyko arbitrażu regulacyjnego i ograniczenia podaży finansowania

Do kwestii wpływu regulacji na funkcjonowanie rynku odniósł się Marcin Czugan, Prezes Związku Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce.

„Instytucje pożyczkowe funkcjonują w innym modelu niż banki – finansują się kapitałem własnym i obsługują inny segment klientów. Regulacje muszą uwzględniać realia ekonomiczne tego sektora” – wskazał.

Jak podkreślił, nadmierne obciążenia regulacyjne mogą prowadzić do ograniczenia podaży finansowania.

„Jeżeli koszty ryzyka oraz koszty regulacyjne przekraczają dopuszczalny poziom przychodów, działalność przestaje być opłacalna. W takiej sytuacji część przedsiębiorców może ograniczyć działalność lub przenieść ją do innych jurysdykcji” – zaznaczył.

Podobne ryzyko wskazała także dyrektor Kowalska, zwracając uwagę na funkcjonowanie jednolitego rynku europejskiego.

„W Unii Europejskiej funkcjonuje swoboda świadczenia usług. Jeżeli regulacje w jednym kraju będą znacząco bardziej restrykcyjne niż w innych, część działalności może zostać przeniesiona do innej jurysdykcji i następnie świadczona transgranicznie” – powiedziała.

Dostępność finansowania i szara strefa

W trakcie debaty wielokrotnie podnoszono również problem dostępności finansowania dla konsumentów.

Piotr Palutkiewicz, Wiceprezes Warsaw Enterprise Institute, wskazał na zjawisko wzrostu szarej strefy w segmencie pożyczek.

„Jeżeli ograniczamy podaż legalnego finansowania, popyt nie znika. Osoby, którym odmówiono kredytu w sektorze regulowanym, bardzo często szukają finansowania dalej – również poza sektorem regulowanym” – powiedział.

Według szacunków WEI wartość nieformalnego rynku pożyczkowego może sięgać około 5 miliardów złotych rocznie.

Perspektywa konsumentka

Istotnym elementem dyskusji była także perspektywa konsumentka.

Monika Kosińska-Pyter, Prezeska Federacji Konsumentów, zwróciła uwagę na zróżnicowanie sytuacji konsumentów korzystających z finansowania.

„W debacie o regulacjach często zakłada się istnienie jednego modelowego konsumenta. Tymczasem rzeczywistość jest dużo bardziej złożona – mamy różne grupy konsumentów o różnych potrzebach i sytuacjach finansowych” – wskazała.

Jak podkreśliła, część konsumentów znajduje się w sytuacji wymagającej realnego wsparcia systemowego.

„W naszych badaniach widzimy osoby zaplątane w trudne sytuacje finansowe, często bez realnego systemu wsparcia. Dlatego pytanie brzmi: którego konsumenta chronimy – tego, który pozostaje w systemie finansowym, czy tego, którego regulacje z niego wypychają?” – powiedziała.

Potrzeba oparcia regulacji na danych

Na konieczność oparcia regulacji na rzetelnej analizie danych zwrócił uwagę Ziemowit Bağlajewski z Fundacji Forum Konsumentów.

„Każda regulacja powinna być oceniana przez pryzmat jej realnych skutków. Musimy wiedzieć, w którym momencie dalsze zaostrzenie przepisów przestaje zwiększać ochronę konsumenta, a zaczyna

generować efekty uboczne – takie jak wykluczenie finansowe czy wzrost szarej strefy” – zaznaczył.

Stabilność prawa i przewidywalność regulacji

Na znaczenie stabilności legislacyjnej zwróciła uwagę Małgorzata Miś, Prezeska Stowarzyszenia Ochrony Konsumentów Aquila.

„Przedsiębiorcy potrzebują przewidywalności prawa. Zbyt ogólne przepisy oraz bardzo krótkie vacatio legis zwiększają niepewność zarówno po stronie rynku, jak i konsumentów” – powiedziała.

Wspólna konkluzja

Uczestnicy debaty byli zgodni, że dalsze prace legislacyjne nad ustawą o kredycie konsumenckim powinny uwzględniać zarówno potrzebę skutecznej ochrony konsumentów, jak i znaczenie dostępności finansowania w sektorze regulowanym.

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców zapowiedział przekazanie wniosków z okrągłego stołu uczestnikom procesu legislacyjnego oraz kontynuację dialogu w toku dalszych prac nad projektem ustawy UC82.