UZASADNIENIE

**I. Obecny stan prawny**

Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o konsumenckiej pożyczce lombardowej (Dz. U. poz. 1285), dalej „Ukpl”, wprowadziła w życie od dnia 7 stycznia 2024 r. rozwiązania obejmujące ochroną konsumencką osoby fizyczne prowadzące gospodarstwo rolne rozumieniu art. 6 pkt 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2024 r. poz. 90), dalej „Usr”. Skutkiem przyjętych rozwiązań było objęcie osób fizycznych prowadzących gospodarstwo rolne ochroną konsumencką nie tylko na podstawie Ukpl, lecz również na podstawie ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2023 r. poz. 1028, z późn. zm.), dalej „Ukk”, oraz ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, z późn. zm.), dalej „Kc”.

W konsekwencji przyjętych rozwiązań rolnicy są objęci ochroną konsumencką na podstawie:

1. art. 3855 § 2 Kc, nakazującego stosowanie przepisów dotyczących konsumenta zawartych w art. 3851–3853 tej ustawy do osoby fizycznej prowadzącej gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 6 pkt 4 Usr (art. 51 pkt 1 Ukpl);
2. art. 7206 Kc, nakazującego stosowanie przepisów art. 7202–7205 tej ustawy do umów pożyczki zawartych z osobą fizyczną prowadzącą gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 6 pkt 4 Usr (art. 51 pkt 2 Ukpl);
3. art. 2 ust. 2 Ukk, nakazującego stosowanie tej ustawy także do umów o kredyt zawieranych z osobą fizyczną prowadzącą gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 6 pkt 4 Usr (art. 53 pkt 1 Ukpl);
4. art. 2 ust. 1 Ukpl, nakazującego stosowanie przepisów tej ustawy także do umów o pożyczkę lombardową zawieranych z osoba fizyczną prowadzącą gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 6 pkt 4 Usr.

Powyższe zmiany miały na celu poprawę sytuacji rolników (np. co do maksymalnej wysokości kosztów pozaodsetkowych), zostały one jednak wprowadzone na etapie prac parlamentarnych i nie były przedmiotem uzgodnień i konsultacji publicznych oraz zostały wprowadzone bez dokonania oceny skutków regulacji.

Organizacje środowiska rolniczego i bankowego wskazują, że wprowadzone zmiany mogą spowodować znaczne ograniczenie dostępu do finansowania rolników poprzez wzrost jego kosztu i wprowadzenie dodatkowej biurokratyzacji oraz powodują niepewność prawną w zakresie finansowania rolników skutkującą wstrzymaniem przez banki przyjmowania wniosków kredytowych bądź obsługiwania ich w ograniczonym zakresie. W konsekwencji będzie to prowadzić do zaburzenia stabilnego finansowania i rozwoju gospodarstw rolnych. Przedstawiciele wymienionych środowisk ocenili krytycznie wprowadzone przepisy i zgłosili szereg zastrzeżeń w zakresie ich funkcjonowania i skutków stosowania, wskazując m.in. na:

* **ograniczenie dostępu do finansowania rolników**

Wejście w życie przepisów art. 51 i art. 53 Ukpl w praktyce może spowodować znaczne ograniczenie dostępu do finansowania rolników poprzez wzrost jego kosztu i wprowadzenie dodatkowej biurokratyzacji. Wynika to z faktu, że finansowanie konsumenckie jest droższe o prawie 100% w porównaniu z finansowaniem przedsiębiorców (koszt obsługi kredytu, koszt ryzyka, horyzont czasowy, zabezpieczenia itp.). Istnieje też ryzyko, że z racji odcięcia rolników od bezpiecznych źródeł finansowania będą oni poszukiwać wsparcia finansowego w tzw. szarej strefie. Tym samym skutek Ukpl może być odwrotny do zamierzonego.

* **trudności interpretacyjne**

Wykładnia stricte językowa art. 2 ust. 2 Ukk może prowadzić do wniosku, że mowa w nim o wszystkich umowach kredytu, tj. bez względu na wysokość kwoty kredytu, ponieważ w przepisie nie posłużono się sformułowaniem „kredyt konsumencki” (który został użyty chociażby w art. 2 ust. 1 Ukpl), a jedynie pojęciem „kredyt”. Jednocześnie jest wiele argumentów, które przemawiają na rzecz wykładni celowościowej i stosowania przepisu do umów zawieranych z rolnikami, wyłącznie, jeżeli umowa ta spełnia warunki uznania jej za umowę o kredyt konsumencki (kwota kredytu do 255 550 zł). W zależności od zasad oceny ryzyka w poszczególnych bankach każdy z nich może jednak inaczej podejść do tej kwestii.

* **brak przejrzystości regulacji**

Zmiana przepisów powoduje, że w stosunku do rolnika będą miały zastosowanie różne przepisy regulujące prawa i obowiązki stron. W zależności chociażby od celu finansowania będą miały do takiej umowy zastosowanie różne przepisy (konsumenckie, wybrane przepisy konsumenckie rozciągnięte na rolnika lub prawo bankowe, jeśli rolnik będzie jednocześnie prowadził działalność gospodarczą i na ten cel zaciągnie kredyt). Z punktu widzenia klienta trudniej będzie ocenić, który produkt jest dla niego najlepszym rozwiązaniem. Z kolei banki będą musiały decydować o zastosowaniu odpowiednich przepisów, co może sparaliżować proces udzielania finansowania.

* **nieadekwatność przepisów Ukk do umów zawieranych z rolnikami**

Przepisy Ukk dotyczą przede wszystkim kredytów gotówkowych i ratalnych, które z założenia mają znacznie prostszą konstrukcję i uniwersalne założenia. Jest to produkt finansowy ustandaryzowany, kierowany do nieograniczonego adresata. Zgoła inaczej wygląda finansowanie działalności rolniczej. Niejednokrotnie wymaga ono indywidualnego podejścia, choćby w zakresie sposobu spłaty kredytu (raty sezonowe) lub karencji w spłacie. Jest to także często finansowanie inwestycyjne, celowe. W praktyce wykorzystanie wprost aktualnych rozwiązań stosowanych w kredytach gotówkowych jest niemożliwe, a przeniesienie tych rozwiązań na kredyty udzielane rolnikom ograniczy ich elastyczność i dostosowanie do specyfiki sektora rolnego. Dodatkowo, informacje pochodzące z sektora bankowego wskazują, że uwzględnienie opisanych ryzyk spowoduje wzrost ceny produktów kredytowych służących finansowaniu rolnictwa.

* **brak odpowiednich rozwiązań w zakresie kredytów preferencyjnych**

Przepisy Ukk nie są w szczególności adekwatne do kredytów preferencyjnych i kredytów płynnościowych oraz innych kredytów ze wsparciem publicznym (czy to kredytów z krajowymi dopłatami z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), czy to kredytów z unijnymi dopłatami i gwarancjami z Funduszu Gwarancji Rolnych (FGR)).

* **objęcie umów z rolnikami zakazem „rolowania pożyczek”**

Rozszerzenie stosowania Ukk na umowy zawierane z rolnikami będzie mieć istotne skutki z punktu widzenia art. 36c Ukk, który nakłada obowiązek weryfikacji maksymalnych pozaodsetkowych kosztów kredytu w ramach grupy finansowej (część banków w ramach grupy finansowej ma odrębne spółki zajmujące się udzielaniem kredytów konsumentom, a także finansujące działalność inwestycyjną przedsiębiorców czy rolników – obszary te będą się przenikały). Kredyty dla konsumentów to z reguły finansowanie w kwocie kilku, kilkunastu tysięcy złotych, podczas gdy finansowanie działalności gospodarstwa rolnego wymaga kwoty często kilkudziesięciu tysięcy złotych lub wyższej. W praktyce oznacza to, że zaciągnięcie kredytu ratalnego związanego z potrzebami gospodarstwa domowego rolnika (np. na pralkę) ograniczy lub wręcz uniemożliwi finansowanie działalności rolniczej przez okres kolejnych 4 miesięcy. Nie wynika to z kosztów kredytów udzielanych rolnikom, ale z różnicy w kwocie finansowania oraz przepisów Ukk dotyczących zakazu „rolowania” pożyczek[[1]](#footnote-1)).

* **brak odpowiednich przepisów przejściowych**

Ukpl nie zawiera niezbędnych przepisów intertemporalnych w zakresie aneksowania lub restrukturyzacji umów zawartych przed dniem 7 stycznia 2024 r. Dotyczy to również umów o kredyt odnawialny. Powyższe może się przełożyć na ograniczenie możliwości odnowienia kredytów w rachunku bieżącym. Z uwagi na różne wzory umów stosowane w bankach nie jest możliwe stworzenie jednego uniwersalnego podziału na czynności, które należy uznać za zmianę umowy lub zawarcie nowej. W efekcie rolnicy z dnia na dzień mogą zostać pozbawieni finansowania bieżącego, co może skutkować brakiem zachowania ciągłości produkcji. Dotyczy to także restrukturyzacji.

**II. Cel projektowanej ustawy i szczegółowe rozwiązania zawarte w projekcie ustawy**

Dotychczas wskazywane wątpliwości koncentrują się na trudnościach w praktycznym zastosowaniu do osób fizycznych prowadzących gospodarstwo rolne przepisów Ukk, a także przepisu Kc o niedozwolonych postanowieniach umownych, który nie uwzględnia specyfiki kredytów udzielanych ze wsparciem publicznym.

Odpowiadając w pozytywny sposób na te trudności i ograniczenia w dalszym finansowaniu działalności rolniczej, proponuje się przyjęcie następujących rozwiązań:

1. uchylenie art. 2 ust. 2 Ukk, odnoszącego się do umów o kredyt zawieranych z osobą fizyczną prowadzącą gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 6 pkt 4 Usr;
2. uchylenie art. 3855 § 2 Kc, odnoszącego się do niedozwolonych postanowień umownych, na podstawie którego przepisy dotyczące konsumenta zawarte   
   w art. 3851–3853 Kc stosuje się do osoby fizycznej prowadzącej gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 6 pkt 4 Usr.

Ad 1.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 Ukk ustawę tę stosuje się także do umów o kredyt zawieranych z osobą fizyczną prowadzącą gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 6 pkt 4 Usr. Stosowanie Ukk do umów o kredyt zawieranych z osobą fizyczną prowadzącą gospodarstwo rolne powoduje liczne trudności i wątpliwości (opisane powyżej) i bynajmniej nie przyczyniło się do poprawy sytuacji rolników. W konsekwencji proponuje się uchylenie art. 2 ust. 2 Ukk, skutkujące powrotem do stanu prawnego sprzed 7 stycznia 2024 r. Jednocześnie należy podkreślić, że Ukpl dodała w Kc przepis art. 7206, nakazujący stosowanie przepisów art. 7202–7205 Kc do umów pożyczki zawartych z osobą fizyczną prowadzącą gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 6 pkt 4 Usr. Przepisy te określają maksymalną wysokość pozaodsetkowych kosztów umowy pożyczki pieniężnej, zabezpieczenia roszczeń z tytułu umowy pożyczki, obowiązki informacyjne i obowiązek obniżenia kosztów w przypadku spłaty pożyczki przed terminem. Do osób fizycznych prowadzących gospodarstwo rolne w dalszym ciągu będą więc stosowane gwarancje określone w Kc. Szczególnym powodem, dla którego wprowadzono poprawki do Ukpl, było objęcie osób fizycznych prowadzących gospodarstwo rolne przepisami dotyczącymi maksymalnej wysokości kosztów pozaodsetkowych. Warto więc zwrócić uwagę, że w przypadku Kc pozaodsetkowe koszty w całym okresie spłaty pożyczki nie mogą być wyższe od 25% całkowitej kwoty pożyczki (art. 7202 § 2), natomiast w przypadku Ukk pozaodsetkowe koszty kredytu nie mogą być wyższe od 45% całkowitej kwoty kredytu (art. 36a ust. 2).

Ad 2.

Nowelizacja art. 3855 Kc objęła osoby prowadzące gospodarstwo rolne ochroną przed niedozwolonymi postanowieniami umownymi, o której mowa w art. 3851–3853 Kc. Zgodnie z art. 3855 Kc, w brzmieniu przed jego zmianą dokonaną Ukpl, przepisy dotyczące konsumenta, zawarte w art. 3851–3853 Kc, stosowało się do osoby fizycznej zawierającej umowę bezpośrednio związaną z jej działalnością gospodarczą, gdy z treści tej umowy wynikało, że nie posiadała ona dla niej charakteru zawodowego, wynikającego w szczególności z przedmiotu wykonywanej przez nią działalności gospodarczej, udostępnionego na podstawie przepisów o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Przepis ten obejmował również osobę fizyczną prowadzącą gospodarstwo rolne zawierającą umowę bezpośrednio związaną z jej działalnością gospodarczą, gdy z treści tej umowy wynikało, że nie posiadała ona dla niej charakteru zawodowego. Ukpl (w art. 51 pkt 1) dotychczasową treść art. 3855 Kc oznaczyła jako § 1 i dodała § 2 w brzmieniu: „§ 2. Przepisy dotyczące konsumenta, zawarte w art. 3851–3853, stosuje się do osoby fizycznej prowadzącej gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 6 pkt 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.”.

Regulacja ta powoduje wzrost kosztów kredytu oraz ogranicza jego dostępność, a także nie uwzględnia specyfiki kredytów udzielanych ze wsparciem publicznym (np. kredytów objętych dopłatami z ARiMR czy zabezpieczonymi gwarancjami BGK). Rolnicy, podobnie jak osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, mogą więc skorzystać z tzw. kontroli incydentalnej i zakwestionować określone postanowienia jako niedozwolone postanowienia umowne. W tym wypadku ochrona nie jest uzależniona od tego, czy zawierana umowa miała charakter zawodowy dla rolnika, czy nie. Umowy kredytowe udzielane przez banki na zasadach preferencyjnych, w ramach krajowych i unijnych programów pomocy, odbiegają od standardowych umów kredytowych (przy czym konieczność wprowadzenia do umowy kredytowej określonych postanowień wynika z regulacji programów przewidujących tę pomoc). Niektóre z postanowień takich umów mogły zostać uznane za abuzywne w świetle ww. przepisów Kc.

Proponuje się więc uchylenie art. 3855 § 2 Kc.

Jednocześnie do osoby fizycznej prowadzącej gospodarstwo rolne zawierającej umowę bezpośrednio związaną z jej działalnością gospodarczą, gdy z treści tej umowy wynika, że nie posiada ona dla niej charakteru zawodowego, byłby stosowany – tak jak przed zmianą dokonaną Ukpl – przepis art. 3855 § 1 Kc odnoszący się do każdej osoby fizycznej zawierającej umowę bezpośrednio związaną z jej działalnością gospodarczą, gdy z treści tej umowy wynika, że nie posiada ona dla niej charakteru zawodowego.

W konsekwencji w wyniku przyjęcia proponowanych regulacji powinno nastąpić usunięcie potencjalnie negatywnych skutków zmian wprowadzonych od dnia 7 stycznia 2024 r. przy zachowaniu maksymalnie możliwej i racjonalnej ochrony osób prowadzących gospodarstwo rolne.

Proponuje się również, aby do umów zawartych w okresie od dnia 7 stycznia 2024 r. do dnia poprzedzającego dzień wejścia w życie niniejszej ustawy były stosowane przepisy ustaw zmienianych w art. 1 i art. 2 w brzmieniu dotychczasowym.

Zgodnie z art. 4 ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Jak najszybsze wejście w życie ustawy jest konieczne ze względu na potrzebę odwrócenia negatywnych skutków zmian wprowadzonych z dniem 7 stycznia 2024 r., tj. m.in. ograniczenia dostępu rolników do finansowania inwestycyjnego czy ograniczenia dalszego korzystania przez rolników z programów publicznych. W konsekwencji, ustawa będzie miała pozytywny wpływ na podmioty, do których jest kierowana.

**III. Pozostałe informacje**

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.) i nie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej.

Zawarte w projekcie regulacje nie będą miały wpływu na mikro-, małych i średnich przedsiębiorców, zgodnie z ustawą z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236).

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia, o którym mowa w § 27 ust. 4 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348).

Stosownie do art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projekt został zamieszczony w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD14.

Projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji.

Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem w trybie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

1. ) Zgodnie z art. 36c Ukk w przypadku udzielenia przez kredytodawcę lub podmiot z nim powiązany konsumentowi, który nie dokonał pełnej spłaty kredytu, kolejnych kredytów w okresie 120 dni od dnia wypłaty pierwszego z kredytów: 1) całkowitą kwotę kredytu, dla celów ustalenia maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu, o której mowa w art. 36a, stanowi kwota pierwszego z kredytów; 2) pozaodsetkowe koszty kredytu obejmują sumę pozaodsetkowych kosztów wszystkich kredytów udzielonych w tym okresie. [↑](#footnote-ref-1)