



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

Druk nr 2876
Warszawa, 19 września 2018 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

- o zmianie ustawy - Kodeks cywilny.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do reprezentowania mojego stanowiska w toku prac nad projektem ustawy upoważniam Pana Pawła Muchę - Zastępcę Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Z wyrazami szacunku

(-) Andrzej Duda

USTAWA

z dnia 2018 r.

o zmianie ustawy – Kodeks cywilny

Art. 1. W ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, 1104 i 1629) w art. 482 uchyla się § 2.

Art. 2. Do odsetek należnych za okres kończący się przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Celem zaproponowanego w projekcie ustawy rozwiązania jest likwidacja nieuzasadnionego uprzywilejowania instytucji kredytowych w zakresie naliczania odsetek od zaległych odsetek na podstawie art. 482 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, z późn. zm.), zwanej dalej „Kodeksem cywilnym”.

I. Obecny stan prawny

1. Zasady ogólne dotyczące naliczania odsetek od zaległych odsetek, tj. stosowania tzw. procentu składanego

Zgodnie z art. 482 § 1 Kodeksu cywilnego, od zaległych odsetek można żądać odsetek za opóźnienie dopiero od chwili wytoczenia o nie powództwa, chyba że po powstaniu zaległości strony zgodziły się na doliczenie zaległych odsetek do dłużnej sumy.

Kodeks cywilny ustanawia zatem zakaz umawiania się z góry o zapłatę odsetek od zaległych odsetek, czyli zakaz stosowania tzw. anatocyzmu. Celem zakazu anatocyzmu jest ochrona dłużnika przed nadmiernym obciążeniem finansowym, które wiązałoby się z opóźnieniem w wykonaniu przez niego świadczenia pieniężnego. Zakaz ten prowadzi do limitowania represyjnego charakteru odsetek za opóźnienie, poprzez wyłączenie zaległych odsetek z podstawy naliczania oprocentowania karnego. Orzecznictwo sądowe wskazuje, że zakaz anatocyzmu obejmuje zarówno odsetki kapitałowe, jak i odsetki za opóźnienie¹. Zaznaczyć należy, że odsetki można naliczać już w przypadku opóźnienia - nie musi zaistnieć zwłoka dłużnika.

Przepisy Kodeksu cywilnego przewidują trzy wyjątki od zakazu anatocyzmu. Pierwszy dotyczy przypadku, gdy strony umówiły się, już po powstaniu odsetek, na ich kapitalizację. Drugi wyjątek dotyczy kapitalizacji dokonanej po wytoczeniu powództwa o zaległe odsetki. Trzeci wyjątek ma charakter podmiotowy i odnosi się do instytucji kredytowych. Zgodnie z art. 482 § 2 Kodeksu cywilnego, dopuszczalne jest pobieranie odsetek od zaległych odsetek należnych od pożyczek długoterminowych udzielanych przez instytucje kredytowe. W przypadku pierwszych dwóch wyjątków warunkiem naliczania

¹ Tak Sąd Apelacyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 4 marca 1992 r., sygn. I ACR 57/92, oraz Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 5 października 1994 r., sygn. III CZP 128/94, i wyroku z dnia 1 października 1998 r., sygn. I CKN 782/97.

odsetek jest powstanie zaległości, a w przypadku trzeciego wyjątku dopuszczalny jest taki zapis już w umowie o pożyczkę długoterminową. Dłużnik instytucji kredytowej z tytułu umowy pożyczki długoterminowej nie jest zatem chroniony na zasadach ogólnych przed nadmierną restryktywnością odsetek za opóźnienie, sama zaś instytucja kredytowa jest w tym zakresie uprzywilejowana w obrocie prawnym.

Wyjątek przewidziany dla instytucji kredytowych został wprowadzony w okresie funkcjonowania w Polsce gospodarki socjalistycznej. W momencie tworzenia tego przepisu pojęcie „instytucja kredytowa” odnosiło się do takich podmiotów, jak: bank centralny, banki specjalne, branżowe, spółdzielnie kredytowe oraz kasy oszczędnościowe². Jak wskazuje się w literaturze, podmioty te miały ścisły podział kompetencji w zakresie wykonywanych przez siebie zadań, a zadanie polegające na udzielaniu pożyczek długoterminowych było przydzielone do banków specjalnych. Żadna inna instytucja nie mogła udzielać tego rodzaju pożyczek.

Treść art. 482 § 2 Kodeksu cywilnego nie była zmieniana od dnia wejścia w życie Kodeksu cywilnego, tj. od dnia 1 stycznia 1965 r. W związku ze zmianami ustrojowo-gospodarczymi, jakie zaszły w Polsce od tego czasu, literalne brzmienie tego przepisu przestało być adekwatne do otoczenia prawno-gospodarczego. W związku z powyższym, zaczęto ten przepis interpretować tak, aby dopasować go do zmian zachodzących przede wszystkim w obszarze prawa bankowego.

Analiza doktryny i orzecznictwa wskazuje, że w zasadzie wszystkie elementy normy z art. 482 § 2 Kodeksu cywilnego, tj. zakres podmiotowy tego przepisu, jak również pojęcie pożyczki długoterminowej, budzą wątpliwości interpretacyjne.

2. Zakres podmiotowy art. 482 § 2 Kodeksu cywilnego

Zakres instytucji wyłączonych spod zakazu anatocyzmu budzi wątpliwości interpretacyjne ze względu na zmiany podmiotowe, jakie zaszły w sektorze bankowym od lat sześćdziesiątych XX wieku do dnia dzisiejszego. Poglądy doktryny nie są w tej materii jednolite. Z jednej strony, biorąc pod uwagę to, że w momencie tworzenia tego przepisu odnosił się on tylko do banków, z uwagi na to, że żadna inna instytucja poza bankami specjalnymi nie mogła udzielać pożyczek długoterminowych, to wykładnia literalna i historyczna wskazywać powinna ograniczenie tego przepisu również obecnie tylko do

² Przemysław Balcerowiak, Kapitalizacja odsetek a zakaz anatocyzmu, Acta Universitatis Wratislaviensis, No 3576, Wrocław 2014.

banków³. Jednakże, zgodnie z definicją instytucji kredytowej obowiązującą aktualnie w prawie polskim, w zakresie podmiotowym tego pojęcia mieszczą się, oprócz banków, również spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Pomimo tego, w doktrynie uznaje się, że ze względu na zasadę *exceptiones non sunt excendendae* wydaje się niemożliwe, aby poza bankami pod pojęciem instytucji kredytowych można było ujmować inne jeszcze podmioty⁴, i w praktyce odmawia się możliwości stosowania tego przepisu wobec spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

3. Zakres przedmiotowy art. 482 § 2 Kodeksu cywilnego

Zgodnie z art. 482 § 2 Kodeksu cywilnego, zakaz anatocyzmu nie dotyczy pożyczek długoterminowych udzielanych przez instytucje kredytowe. W doktrynie wyrażana jest istotna wątpliwość, czy w obecnych warunkach gospodarczych pojęcie „pożyczka długoterminowa” należy ujmować ściśle, czy też można nim objąć również kredyt długoterminowy. Poglądy doktryny są w tym zakresie podzielone. Część przedstawicieli doktryny uznaje, że z przyczyn natury historycznej możliwe do obrony jest ujęcie szersze, przyjmujące, że zwrot „pożyczka” odnosi się także do kredytów udzielanych przez banki, niezależnie od rodzaju dłużnika⁵.

Część doktryny uznaje, że wyjątkiem nie są objęte umowy kredytowe, ale wyłącznie pożyczki długoterminowe⁶, tym bardziej, że Prawo bankowe rozróżnia wskazane rodzaje umów. I chociaż przyzwala ono, aby do umowy pożyczki stosować przepisy odnoszące się do kredytów, to jednak w ściśle określonym zakresie, który nie dotyczy tego przypadku.

Przeważa jednak pogląd, w myśl którego pod pojęciem „pożyczek długoterminowych” należy rozumieć również kredyty. Pomimo tego, że jest on oparty na wykładni rozszerzającej wyjątek od zasady, co jest zabiegiem generalnie niedozwolonym w prawie, uznaje się, że, zważywszy na podstawę aksjologiczną tego przepisu, konieczna jest interpretacja uwzględniająca zmiany ustrojowe i gospodarcze, jakie zaszły w naszym państwie.

³ Tamże.

⁴ K. Zagrobelny (w:) E. Gniewek, P. Machnikowski, Komentarz Kodeks Cywilny, Wydawnictwo CH BECK 2014.

⁵ T. Dybowski, A. Przyńska (w:) System Prawa Prywatnego, t. 5, 2010, s. 261; M. Lemkowski, Odsetki, Wolters Kluwer 2007, s. 383; M. Pałtynowicz, Konstrukcja prawna roszczenia o odsetki w polskim prawie cywilnym, Prawo Spółek 1998, Nr 4.

⁶ Wątpliwości co do zrównania w omawianym zakresie umowy pożyczki i umowy kredytu zgłasza także W. Popiołek (w:) K. Pietrzykowski, Kodeks Cywilny. Komentarz, t. 2, Warszawa 2005, s. 67.

Kontrowersje budzi także wskazanie okresu, jaki jest właściwy dla uznania pożyczki za długookresową. Poglądy doktryny skłaniają się najczęściej do przyjęcia, że pożyczka długookresowa musi trwać co najmniej rok. Jednak brak jest jednoznacznej, wynikającej wprost z przepisów prawa cywilnego, podstawy do przyjęcia takiej tezy.

Unormowania wprowadzone do Kodeksu cywilnego w latach 60. XX wieku, a zachowane w swym pierwotnym brzmieniu, stały się nieadekwatne względem siatki pojęciowej, jaką operuje obecne ustawodawstwo finansowe, a w szczególności ustawa – Prawo bankowe. Pomimo tego, że niektóre wątpliwości interpretacyjne dotyczące art. 482 § 2 Kodeksu cywilnego można rozwiązać opierając się na wykładni, orzecznictwie i doktrynie, nie zmienia to faktu, że przepis jest niejednoznaczny. Jest to sytuacja niekorzystna zarówno dla wierzycieli, jak i dłużników, gdyż rodzi dla nich ryzyko prawne.

II. Rozwiązanie zawarte w projekcie ustawy

Obecnie obowiązująca regulacja Kodeksu cywilnego w zakresie kapitalizacji odsetek budzi, jak wskazano powyżej, istotne wątpliwości. Podkreśla się, że podstawowym problemem obecnej regulacji jest nieuzasadnione uprzywilejowanie instytucji kredytowych, które są niewątpliwie silniejszą stroną stosunku cywilnoprawnego, jakim jest umowa kredytu czy też pożyczki, kosztem dłużników. Przywilej ten całkowicie kłóci się z istotą zakazu anatocyzmu, która ma chronić dłużników przed powstaniem spirali zadłużenia, natomiast wykorzystywanie przez instytucje kredytowe regulacji zawartej w art. 482 § 2 Kodeksu cywilnego do tego, aby naliczać odsetki od odsetek przed wytoczeniem o nie powództwa, skutkuje wzrostem zadłużenia po stronie klientów instytucji kredytowych. Ponadto, przywilej instytucji kredytowych w tym zakresie nie ma żadnego oparcia ani w przepisach Konstytucji RP, ani też w prawie unijnym. Wręcz przeciwnie, może powstać wątpliwość, czy regulacja zawarta w art. 482 § 2 Kodeksu cywilnego nie narusza konstytucyjnej zasady równości w związku z zasadą ochrony konsumentów. W doktrynie spotkać się można z poglądami wskazującymi wprost na konieczność zmiany art. 482 Kodeksu cywilnego, poprzez wykreślenie jego § 2⁷.

W związku z licznymi wątpliwościami dotyczącymi zasadności utrzymania w obecnym porządku prawnym normy wyrażonej w art. 482 § 2 Kodeksu cywilnego zasadne jest wprowadzenie zmiany polegającej na usunięciu z treści art. 482 Kodeksu cywilnego § 2

⁷ Przemysław Balcerowiak, Kapitalizacja odsetek a zakaz anatocyzmu, Acta Universitatis Wratislaviensis, No 3576, Wrocław 2014.

i tym samym całkowitej likwidacji przywileju w zakresie kapitalizacji odsetek przyznanego instytucjom kredytowym.

W myśl projektowanego art. 3, ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia jej ogłoszenia. Miesięczny okres *vacatio legis* umożliwi instytucjom kredytowym przygotowanie się do stosowania wprowadzanych ustawą rozwiązań.

Przepis przejściowy zawarty w projekcie ustawy (art. 2) ma na celu usunięcie wszelkich wątpliwości co do zakresu stosowania art. 482 w nowym brzmieniu. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, do odsetek należnych za okres kończący się przed dniem wejścia w życie projektowanej zmiany stosuje się przepisy dotychczasowe. Zatem, do tych odsetek zastosowanie znajdzie jeszcze art. 482 § 2 Kodeksu cywilnego, natomiast do odsetek należnych za okres kończący się po dniu wejścia w życie projektowanej zmiany zastosowanie znajdzie art. 482 Kodeksu cywilnego w nowym brzmieniu.

Proponowana ustawa w sposób pozytywny wpłynie na sytuację pożyczkobiorców (kredytobiorców), którzy spłacają pożyczki długoterminowe. Skutkiem jej wprowadzenia będzie przeciwdziałanie zwiększeniu się zadłużenia klientów instytucji kredytowych i popadaniu w tzw. pętlę zadłużenia z tytułu możliwości umówienia się z góry o zapłatę odsetek od zaległych odsetek (tzw. procentu składanego), bez wnoszenia powództwa. Projektowana zmiana wpisuje się w szereg mechanizmów, takich jak np. upadłość konsumencka, umożliwiających osobom fizycznym stopniowe oddłużanie.

W odniesieniu do klientów instytucji kredytowych będących mikroprzedsiębiorcami, małymi i średnimi przedsiębiorcami, projektowana regulacja odniesie pozytywne skutki w postaci zmiany zasad określania ich należności wobec tych instytucji. Należności tych przedsiębiorców nie będą, tak jak dotychczas, powiększane o odsetki od zaległych odsetek, co pozytywnie wpłynie na rozwój tych podmiotów. Skutek ekonomiczno – gospodarczy projektowanej regulacji będzie zatem pozytywny, bowiem tak jak w przypadku osób fizycznych, projektowana regulacja pozwoli na oddłużanie się przedsiębiorstw, korzystnie wpływając na rozwój gospodarczy.

Skutkiem wprowadzenia projektowanej regulacji dla sektora finansów publicznych będzie mógł być spadek przychodów Skarbu Państwa, bowiem spadek dochodów instytucji kredytowych (pomimo iż będzie on niewielki), w których Skarb Państwa ma większościowy udział, wpłynie także na spadek przychodów Skarbu Państwa. Z drugiej jednak strony, zmniejszenie zadłużenia zarówno osób fizycznych, jak i przedsiębiorców, wpłynie w sposób

pozytywny na sektor finansów publicznych poprzez takie czynniki, jak spadek wydatków na pomoc socjalną dla zadłużonych osób fizycznych czy wzrost inwestycji w sektorze przedsiębiorstw, a w konsekwencji wzrost dochodów tych podmiotów i co za tym idzie wzrost opodatkowania.

Jak wskazano wyżej, projektowana zmiana ustawy – Kodeks cywilny niewątpliwie wzmocni sytuację dłużników instytucji kredytowych kosztem tych instytucji jako wierzycieli. Należy jednak mieć na uwadze, że uchylenie § 2 art. 482 nie spowoduje, że instytucja kredytowa nie będzie mogła żądać odsetek od zaległych odsetek, będzie to natomiast warunkowane wcześniejszym wytoczeniem powództwa. Ponieważ w praktyce art. 482 § 2 Kodeksu cywilnego jest pobocznym źródłem dochodów instytucji kredytowych, przewiduje się, że skutki wprowadzenia projektowanej regulacji będą miały niewielki wpływ na ich wyniki finansowe.

Projekt ustawy został skonsultowany z Ministrem Finansów, Ministrem Sprawiedliwości, Narodowym Bankiem Polskim, Komisją Nadzoru Finansowego oraz Rzecznikiem Finansowym. W wyniku przeprowadzonych konsultacji do projektu dodano przepis przejściowy. Jednocześnie wszystkie wskazane wyżej organy wyraziły akceptację dla przedmiotowej inicjatywy ustawodawczej, zaznaczając, że projektowana regulacja pozytywnie wpłynie na sytuację klientów instytucji kredytowych.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych, w związku z tym nie podlega procedurze notyfikacji zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

Projekt ustawy nie wymagał zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia z organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.