



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM-0610-95-21

Druk nr 1911
Warszawa, 28 grudnia 2021 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam
Sejmowi projekt ustawy

- o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie.

Informuję, że ww. projekt został notyfikowany Komisji Europejskiej pod numerem 2021/900/PL w dniu 27 grudnia 2021 r. Wyznaczony przez KE okres tzw. stand still, w czasie którego państwo członkowskie powinno odroczyć przyjęcie notyfikowanego projektu, upływa 28 marca 2022 r. o godz. 24.00.

Do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Sprawiedliwości.

Z poważaniem

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

U S T A W A

z dnia

o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie¹⁾

Art. 1. W ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 i 2320 oraz z 2021 r. poz. 1509) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 720 dodaje się art. 720¹–720⁵ w brzmieniu:

„Art. 720¹. § 1. Przepis art. 720 § 1 nie wyłącza prawa dającego pożyczkę pieniężną do żądania od biorącego pożyczkę odsetek oraz kosztów pozaodsetkowych, z zachowaniem przepisów poniższych.

§ 2. Przez koszty pozaodsetkowe związane z zawarciem umowy pożyczki pieniężnej należy rozumieć wynikające z tej lub innej umowy lub z innej czynności prawnej:

- 1) marże, prowizje lub opłaty związane z przygotowaniem umowy pożyczki, udzieleniem pożyczki lub jej obsługą, albo koszty o podobnym charakterze,
- 2) opłaty związane z odroczeniem terminu spłaty pożyczki, jej nieterminową spłatą albo koszty o podobnym charakterze,
- 3) koszty usług dodatkowych, w szczególności koszty ubezpieczeń, koszty związane z ustanowieniem zabezpieczenia pożyczki, koszty pozyskiwania informacji dotyczących biorącego pożyczkę, w przypadku gdy ich poniesienie jest niezbędne do zawarcia umowy

– z wyłączeniem opłat notarialnych oraz danin o charakterze publicznoprawnym, które strony są zobowiązane ponieść w związku z zawarciem umowy.

§ 3. Jeżeli dającego pożyczkę reprezentuje przy zawarciu umowy agent lub inna osoba, za której pośrednictwem dający pożyczkę zawiera umowę lub przy której pomocy wykonuje swoje zobowiązanie, do kosztów pozaodsetkowych związanych z zawarciem

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, ustawę z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, ustawę z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawę z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, ustawę z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim, ustawę z dnia 23 października 2014 r. o odwróconym kredycie hipotecznym oraz ustawę z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami.

umowy pożyczki wlicza się również wynagrodzenie agenta lub tej osoby, o ile ponosi je biorący pożyczkę.

Art. 720². § 1. Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, w umowie pożyczki pieniężnej zawieranej z osobą fizyczną i niezwiązanej bezpośrednio z działalnością gospodarczą lub zawodową tej osoby łączna wysokość kosztów pozaodsetkowych nie może przekraczać maksymalnej wysokości kosztów pozaodsetkowych określonych wzorem:

$$MKP = K \times n/R \times 20\%$$

w którym poszczególne symbole oznaczają:

MKP – maksymalną wysokość kosztów pozaodsetkowych,

K – całkowitą kwotę pożyczki, rozumianą jako suma wszystkich środków pieniężnych nieobejmujących współfinansowanych kosztów pożyczki, które pożyczkodawca wydaje pożyczkobiorcy na podstawie umowy,

n – okres spłaty wyrażony w dniach, licząc od dnia wydania przedmiotu pożyczki,

R – liczbę dni w roku.

§ 2. Koszty pozaodsetkowe, o których mowa w § 1, w całym okresie spłaty pożyczki nie mogą być wyższe od 25% całkowitej kwoty pożyczki.

§ 3. Jeżeli koszty pozaodsetkowe przekraczają maksymalną wysokość kosztów pozaodsetkowych określoną w § 1 lub 2, należą się koszty pozaodsetkowe w maksymalnej wysokości.

§ 4. Postanowienia umowne nie mogą wyłączać ani ograniczać przepisów o maksymalnej wysokości kosztów pozaodsetkowych, także w razie dokonania wyboru prawa obcego. W takim przypadku stosuje się przepisy ustawy.

Art. 720³. § 1. Jeżeli w związku z zawarciem umowy, o której mowa w art. 720² § 1, biorący pożyczkę zobowiązuje się udzielić zabezpieczenia zwrotu pożyczki, zobowiązanie to należy określić w umowie. W takim przypadku w umowie wskazuje się sposób zabezpieczenia oraz, stosownie do okoliczności, rzecz lub prawo majątkowe będące przedmiotem zabezpieczenia i jego wartość albo określoną w inny sposób sumę zabezpieczenia.

§ 2. Czynność prawna zobowiązująca do udzielenia zabezpieczenia z naruszeniem § 1 jest nieważna.

§ 3. Suma zabezpieczenia roszczeń z tytułu umowy, o której mowa w art. 720² § 1, nie może być wyższa od sumy wartości przedmiotu pożyczki powiększonej o odsetki

maksymalne obliczone bezpośrednio od tej kwoty za okres, na który została udzielona pożyczka, odsetek maksymalnych za opóźnienie obliczonych od kwoty pożyczki za okres do 6 miesięcy oraz maksymalnej wysokości kosztów pozaodsetkowych, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

§ 4. Przepisów § 1–3 nie stosuje się do zabezpieczenia przyjmującego postać hipoteki lub zastawu rejestrowego.

Art. 720⁴. Przed zawarciem umowy, o której mowa w art. 720² § 1, dający pożyczkę informuje biorącego pożyczkę w sposób jednoznaczny i zrozumiały o łącznej wysokości kosztów pozaodsetkowych, wysokości odsetek oraz kwocie należnej z tytułu odsetek, którą jest on zobowiązany zapłacić w związku z zawarciem umowy.

Art. 720⁵. § 1. W przypadku wcześniejszej spłaty pożyczki, o której mowa w art. 720² § 1, nie można żądać odsetek za okres pozostały do zakończenia okresu, na który zgodnie z umową została udzielona pożyczka.

§ 2. W przypadku spłaty pożyczki przed terminem określonym w umowie poniesione koszty pozaodsetkowe ulegają obniżeniu o te koszty, które dotyczą okresu, o który skrócono czas obowiązywania umowy, chociażby pożyczkobiorca poniósł je przed tą spłatą.”;

2) po art. 724 dodaje się art. 724¹ w brzmieniu:

„Art. 724¹. § 1. Do nieuregulowanych innymi przepisami umów, na mocy których osobie fizycznej zostaje przekazana suma pieniężna z obowiązkiem jej zwrotu, niezwiązanych bezpośrednio z działalnością gospodarczą lub zawodową tej osoby stosuje się odpowiednio przepisy o pożyczce.

§ 2. Przepisy niniejszego tytułu stosuje się odpowiednio także do nieuregulowanych innymi przepisami umów przeniesienia na osobę fizyczną za wynagrodzeniem wierzytelności lub innych praw majątkowych, których wartość oznaczono sumą pieniężną z obowiązkiem ich zwrotu, jeżeli umowy te nie są związane z działalnością gospodarczą lub zawodową tej osoby. W takim przypadku przez całkowitą wartość pożyczki należy rozumieć wartość tych wierzytelności lub praw według stanu na dzień rozporządzenia nimi.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, z późn. zm.²⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 777:

a) w § 2 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu:

„W takim przypadku w akcie notarialnym wskazuje się stosunek prawny, w związku z którym dłużnik poddaje się egzekucji, datę powstania zobowiązania dłużnika, jego treść, a w przypadku zobowiązań z umów wzajemnych – dodatkowo świadczenie wierzyciela z terminem jego wykonania.”,

b) po § 2 dodaje się § 2¹ w brzmieniu:

„§ 2¹. Jeśli oświadczenie o poddaniu się egzekucji jest składane w celu zabezpieczenia roszczeń wynikających z zawarcia przez osobę fizyczną umowy pożyczki niepozostającej w bezpośrednim związku z działalnością gospodarczą lub zawodową prowadzoną przez tę osobę albo z zawarcia przez tę osobę innej umowy, do której przepisy o pożyczce stosuje się odpowiednio, wysokość sumy pieniężnej, do której dłużnik poddaje się egzekucji, nie może przekraczać sumy wartości przedmiotu pożyczki powiększonej o odsetki maksymalne obliczone bezpośrednio od tej kwoty za okres, na który została udzielona pożyczka, odsetek maksymalnych za opóźnienie obliczonych od kwoty pożyczki za okres do 6 miesięcy oraz maksymalnej wysokości kosztów pozaodsetkowych przewidzianych w ustawie.”;

2) w art. 781 po § 1³ dodaje się § 1⁴ w brzmieniu:

„§ 1⁴. Do wniosku o nadanie klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu, o którym mowa w art. 777 § 1 pkt 4–6 lub § 2, w związku z udzieleniem pożyczki pieniężnej zawieranej z osobą fizyczną i niezwiązanej bezpośrednio z działalnością gospodarczą lub zawodową tej osoby należy dołączyć dokument potwierdzający wydanie przedmiotu pożyczki pożyczkobiorcy lub wskazanej przez niego osobie.”.

Art. 3. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2021 r. poz. 2345) w art. 115 dodaje się § 25 w brzmieniu:

„§ 25. Przez koszty inne niż odsetki należy rozumieć:

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2021 r. poz. 1981, 2052, 2262, 2270, 2289 i 2328.

- 1) marże, prowizje lub opłaty związane z przygotowaniem umowy, z której wynika udzielenie świadczenia pieniężnego, lub umowy związanej z udzieleniem tego świadczenia lub obsługą tych umów albo inne tego rodzaju koszty,
- 2) opłaty związane z odroczeniem terminu zwrotu udzielonego świadczenia pieniężnego, jego nieterminową spłatą albo inne tego rodzaju koszty,
- 3) koszty usług dodatkowych, w szczególności koszty ubezpieczeń, koszty związane z ustanowieniem zabezpieczenia zwrotu świadczenia pieniężnego, koszty pozyskiwania informacji związanych z udzielaniem świadczenia pieniężnego, w przypadku gdy ich poniesienie jest niezbędne do zawarcia umów, o których mowa w pkt 1,
- 4) wynagrodzenie osoby, która reprezentowała osobę udzielającą świadczenia pieniężnego przy zawarciu umów, o których mowa w pkt 1, lub za pośrednictwem której udzielający świadczenia zawarł te umowy lub udzielił tego świadczenia, bezpośrednio ponoszone przez osobę, na rzecz której udzielono świadczenia – z wyłączeniem opłat notarialnych oraz danin o charakterze publicznoprawnym, które strony umów, o których mowa w pkt 1, są zobowiązane ponieść w związku z zawarciem tych umów.”.

Art. 4. W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 1896, z późn. zm.³⁾) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 48k ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Do oddziałów instytucji kredytowych przepisy art. 1–7, art. 9–11, art. 40a ust. 1, art. 49–70, art. 73–78c, art. 80–95, art. 101–112, art. 112c, art. 112d, art. 124, art. 124a, art. 133 ust. 3, art. 137, art. 138, art. 139 ust. 1 pkt 2 i 3, art. 141 i art. 171 ust. 4–7 stosuje się odpowiednio.”;
- 2) po art. 78a dodaje się art. 78b i art. 78c w brzmieniu:

„Art. 78b. 1. Maksymalna wysokość kosztów pozaodsetkowych umowy kredytu lub pożyczki pieniężnej zawieranej z konsumentem nie może przekraczać maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu, o której mowa w art. 36a ust. 1–2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim, nawet jeżeli do zawieranej umowy nie stosuje się przepisów tej ustawy.

³⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2020 r. poz. 2320 i 2419 oraz z 2021 r. poz. 432, 680, 815, 1177, 1598, 1626, 1666, 2052, 2140 i 2262.

2. Jeżeli koszty pozaodsetkowe wynikające z umowy kredytu lub pożyczki pieniężnej zawartej z konsumentem przekraczają maksymalną wysokość kosztów pozaodsetkowych obliczonych w sposób określony w art. 36a ust. 1–2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim, przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio.

Art. 78c. Przepisów art. 720³ § 3 Kodeksu cywilnego nie stosuje się do umowy kredytu i pożyczki pieniężnej udzielanej przez bank.”.

Art. 5. W ustawie z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 2059 oraz z 2021 r. poz. 680, 815, 1598 i 2140) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 1 w ust. 2 w pkt 11 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 12 w brzmieniu:
„12) nadzór nad instytucjami pożyczkowymi sprawowany zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2019 r. poz. 1083, z 2020 r. poz. 2320 oraz z 2021 r. poz. 1655).”;
- 2) w art. 6b w ust. 1 w zdaniu pierwszym wyrazy „ lub art. 150 i art. 151 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych” zastępuje się wyrazami „, art. 150 i art. 151 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych lub art. 59h i art. 59i ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim”.

Art. 6. W ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1844 i 2140) w art. 36 ust. 1a i 2 otrzymują brzmienie:

„1a. Do umów pożyczek zawieranych przez kasy stosuje się odpowiednio przepisy art. 75c ust. 1–5, art. 78b i art. 78c ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe.

2. Do umów kredytowych zawieranych przez kasy stosuje się odpowiednio przepisy art. 69, art. 70, art. 74–78, art. 78b i art. 78c ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe.”.

Art. 7. W ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2019 r. poz. 1083, z 2020 r. poz. 2320 oraz z 2021 r. poz. 1655) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 5 po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:
„3a) podmiot powiązany – podmiot powiązany w rozumieniu przepisów rozporządzenia Komisji (WE) nr 1126/2008 z dnia 3 listopada 2008 r. przyjmującego określone międzynarodowe standardy rachunkowości zgodnie z rozporządzeniem (WE)

nr 1606/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L 320 z 29.11.2008, str. 1, z późn. zm.⁴⁾);”;

- 2) po art. 10 dodaje się art. 10a w brzmieniu:

„Art. 10a. 1. Kredytodawca uzależnia udzielenie kredytu konsumenckiego od pozytywnej oceny zdolności kredytowej. Kredytodawca przed udzieleniem konsumentowi kredytu konsumenckiego ma obowiązek odebrania od konsumenta oświadczenia o jego dochodach i wydatkach w zakresie niezbędnym do oceny zdolności kredytowej konsumenta, o której mowa w art. 9, i analizy ryzyka kredytowego.

2. Kredytodawca ma obowiązek zweryfikować oświadczenie, o którym mowa w ust. 1.

3. Weryfikacja, o której mowa w ust. 2, może nastąpić w szczególności na podstawie przedstawionych przez konsumenta dokumentów sporządzonych przez pracodawcę lub organy administracji publicznej lub danych gromadzonych, przetwarzanych i udostępnianych przez:

- 1) instytucje, o których mowa w art. 105 ust. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, lub

⁴⁾ Zmiany wymienionego rozporządzenia zostały ogłoszone w Dz. Urz. UE L 338 z 17.12.2008, str. 10, 17, 21 i 25, Dz. Urz. UE L 339 z 18.12.2008, str. 3, Dz. Urz. UE L 17 z 22.01.2009, str. 23, Dz. Urz. UE L 21 z 24.01.2009, str. 10 i 16, Dz. Urz. UE L 80 z 26.03.2009, str. 5, Dz. Urz. UE L 139 z 05.06.2009, str. 6, Dz. Urz. UE L 149 z 12.06.2009, str. 6 i 22, Dz. Urz. UE L 191 z 23.07.2009, str. 5, Dz. Urz. UE L 239 z 10.09.2009, str. 48, Dz. Urz. UE L 244 z 16.09.2009, str. 6, Dz. Urz. UE L 311 z 26.11.2009, str. 6, Dz. Urz. UE L 312 z 27.11.2009, str. 8, Dz. Urz. UE L 314 z 01.12.2009, str. 15, 21 i 43, Dz. Urz. UE L 347 z 24.12.2009, str. 23, Dz. Urz. UE L 77 z 24.03.2010, str. 33 i 42, Dz. Urz. UE L 157 z 24.06.2010, str. 3, Dz. Urz. UE L 166 z 01.07.2010, str. 6, Dz. Urz. UE L 186 z 20.07.2010, str. 1 i 10, Dz. Urz. UE L 193 z 24.07.2010, str. 1, Dz. Urz. UE L 46 z 19.02.2011, str. 1, Dz. Urz. UE L 305 z 23.11.2011, str. 16, Dz. Urz. UE L 146 z 06.06.2012, str. 1, Dz. Urz. UE L 360 z 29.12.2012, str. 1, 78 i 145, Dz. Urz. UE L 61 z 05.03.2013, str. 6, Dz. Urz. UE L 90 z 28.03.2013, str. 78, Dz. Urz. UE L 95 z 05.04.2013, str. 9, Dz. Urz. UE L 312 z 21.11.2013, str. 1, Dz. Urz. UE L 346 z 20.12.2013, str. 38 i 42, Dz. Urz. UE L 175 z 14.06.2014, str. 9, Dz. Urz. UE L 365 z 19.12.2014, str. 120, Dz. Urz. UE L 5 z 09.01.2015, str. 1 i 11, Dz. Urz. UE L 306 z 24.11.2015, str. 7, Dz. Urz. UE L 307 z 25.11.2015, str. 11, Dz. Urz. UE L 317 z 03.12.2015, str. 19, Dz. Urz. UE L 330 z 16.12.2015, str. 20, Dz. Urz. UE L 333 z 19.12.2015, str. 97, Dz. Urz. UE L 336 z 23.12.2015, str. 49, Dz. Urz. UE L 257 z 23.09.2016, str. 1, Dz. Urz. UE L 295 z 29.10.2016, str. 19, Dz. Urz. UE L 323 z 29.11.2016, str. 1, Dz. Urz. UE L 291 z 09.11.2017, str. 1, 63, 72, 84 i 89, Dz. Urz. UE L 34 z 08.02.2018, str. 1, Dz. Urz. UE L 55 z 27.02.2018, str. 21, Dz. Urz. UE L 72 z 15.03.2018, str. 13, Dz. Urz. UE L 82 z 26.03.2018, str. 3, Dz. Urz. UE L 87 z 03.04.2018, str. 3, Dz. Urz. UE L 265 z 24.10.2018, str. 3, Dz. Urz. UE L 39 z 11.02.2019, str. 1, Dz. Urz. UE L 72 z 14.03.2019, str. 6, Dz. Urz. UE L 73 z 15.03.2019, str. 93, Dz. Urz. UE L 316 z 06.12.2019, str. 10, Dz. Urz. UE L 318 z 10.12.2019, str. 74, Dz. Urz. UE L 12 z 16.01.2020, str. 5, Dz. Urz. UE L 127 z 22.04.2020, str. 13, Dz. Urz. UE L 331 z 12.10.2020, str. 20, Dz. Urz. UE L 425 z 16.12.2020, str. 10, Dz. Urz. UE L 11 z 14.01.2021, str. 7, Dz. Urz. UE L 234 z 2.07.2021, str. 90 oraz Dz. Urz. UE L 305 z 31.08.2021, str. 17.

- 2) biura informacji gospodarczej, o których mowa w ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2057).

4. Oświadczenie konsumenta wraz z informacjami uzyskanymi przez kredytodawcę stanowią załącznik do umowy kredytu konsumenckiego.

5. Jeżeli kredytodawca udzielił konsumentowi kredytu konsumenckiego z naruszeniem przepisów ust. 1 i 2 lub gdy z treści oświadczenia konsumenta i uzyskanych przez kredytodawcę informacji wynikało, że na dzień zawarcia umowy kredytu konsumenckiego konsument miał zaległości w spłacie innego zobowiązania pieniężnego wynoszące powyżej 6 miesięcy, a kredyt konsumencki nie został wykorzystany w celu spłaty tej zaległości, to:

- 1) zbycie wierzytelności z tej umowy w drodze przelewu lub w inny sposób jest nieważne;
- 2) dochodzenie wierzytelności jest dopuszczalne dopiero po dniu całkowitej spłaty wcześniejszego zobowiązania, jego wygaśnięcia lub po prawomocnym stwierdzeniu przez sąd nieistnienia tego zobowiązania – przy czym zakaz zbywania wierzytelności i jej dochodzenia nie wstrzymuje biegu przedawnienia. Za okres zakazu zbywania wierzytelności i jej dochodzenia nie można doliczać odsetek lub kosztów pozaodsetkowych, a także innych opłat związanych z tą wierzytelnością.

6. Okoliczności, o których mowa w ust. 5 pkt 2, sąd bada na zarzut konsumenta.

7. Kredytodawca, który udzielił kredytu konsumenckiego, niezwłocznie przekazuje informację o jego udzieleniu instytucji, o której mowa w art. 105 ust. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe. Informację o zaległościach w spłacie kredytu przekazuje się tej instytucji lub biuru informacji gospodarczej, o którym mowa w ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych.

8. Przepisów ust. 1–7 nie stosuje się do kredytodawców będących bankami lub spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi udzielającymi kredytów konsumenckich.”;

- 3) w art. 30 w ust. 1 po pkt 10 dodaje się pkt 10a w brzmieniu:
„10a) numer rachunku bankowego do spłaty kredytu, jeżeli umowa przewiduje samodzielną spłatę rat kredytu przez konsumenta;”;
- 4) w art. 36a:

- a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Maksymalną wysokość kosztów pozaodsetkowych kredytu konsumenckiego dla kredytów o okresie spłaty nie krótszym niż 30 dni oblicza się według wzoru:

$$MPKK = (K \times 10\%) + (K \times n/R \times 10\%)$$

w którym poszczególne symbole oznaczają:

MPKK – maksymalną wysokość kosztów pozaodsetkowych kredytu,

K – całkowitą kwotę kredytu,

n – okres spłaty wyrażony w dniach,

R – liczbę dni w roku.”,

- b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Maksymalną wysokość kosztów pozaodsetkowych kredytu konsumenckiego dla kredytów o okresie spłaty krótszym niż 30 dni oblicza się według wzoru:

$$MPKK = K \times 5\%$$

w którym poszczególne symbole oznaczają:

MPKK – maksymalną wysokość kosztów pozaodsetkowych kredytu,

K – całkowitą kwotę kredytu.”,

- c) ust. 2 i 3 otrzymują brzmienie:

„2. Koszty pozaodsetkowe kredytu konsumenckiego nie mogą być wyższe od 45% całkowitej kwoty kredytu.

3. Koszty pozaodsetkowe kredytu konsumenckiego wynikające z umowy o kredyt konsumencki nie należą się w części przekraczającej maksymalną wysokość kosztów pozaodsetkowych kredytu obliczoną w sposób określony w ust. 1–2.”;

- 5) w art. 36c wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„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:”;

- 6) w art. 59a wprowadza się następujące zmiany:

- a) ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1. Instytucja pożyczkowa może prowadzić działalność wyłącznie w formie spółki akcyjnej.

2. Minimalny kapitał zakładowy instytucji pożyczkowej wynosi 1 000 000 zł.”,

- b) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Członkiem zarządu, rady nadzorczej lub prokurentem instytucji pożyczkowej może być wyłącznie osoba, która nie była prawomocnie skazana za przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi lub przestępstwo skarbowe.”,
 - c) w ust. 5 w pkt 1 wyrazy „członków zarządu, rady nadzorczej” zastępuje się wyrazami „członków zarządu i rady nadzorczej” i skreśla się wyrazy „i komisji rewizyjnej”;
- 7) w art. 59ac wprowadza się następujące zmiany:
- a) w ust. 2 w pkt 1 skreśla się wyrazy „spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo”,
 - b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Do wniosku, o którym mowa w ust. 1, załącza się zaświadczenie z Krajowego Rejestru Karnego o niekaralności członka zarządu, rady nadzorczej lub prokurenta instytucji pożyczkowej w zakresie przestępstw, o których mowa w art. 59a ust. 4, oraz dokumenty potwierdzające spełnianie warunków, o których mowa w art. 59a ust. 1 i 2, przez podmiot ubiegający się o wpis do rejestru instytucji pożyczkowych.”;
- 8) w art. 59ae w pkt 2 w lit. d kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 3 w brzmieniu:

„3) wzmiankę o wykreśleniu z rejestru.”;

9) po art. 59c dodaje się art. 59ca–59cc w brzmieniu:

„Art. 59ca. Środki przeznaczone na udzielanie kredytów konsumenckich przez instytucje pożyczkowe nie mogą pochodzić z działalności polegającej na gromadzeniu środków pieniężnych innych osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, w tym z emisji obligacji lub innych instrumentów dłużnych oraz ze źródeł nieudokumentowanych.

Art. 59cb. 1. Instytucja pożyczkowa w zakresie udzielanych kredytów konsumenckich za działania lub zaniechania jej pracowników, pośredników kredytowych, za których pośrednictwem udziela kredytów konsumenckich, lub innych przedsiębiorców wykonujących na jej rzecz czynności związane z udzielaniem kredytów konsumenckich, ponosi wobec kredytobiorców odpowiedzialność jak za swoje działania, w tym w związku z żądaniem od kredytobiorcy zapłaty odsetek lub kosztów pozaodsetkowych w wysokości wyższej niż dopuszczalna lub zawarciem umowy, która zobowiązuje do tego kredytobiorcę wobec instytucji pożyczkowej.

2. Odpowiedzialności, o której mowa w ust. 1, nie można wyłączyć ani ograniczyć.

Art. 59cc. Ciężar udowodnienia, że instytucja pożyczkowa prawidłowo zrealizowała obowiązki wynikające z ustawy wobec konsumentów, spoczywa na tej instytucji.”;

10) w art. 59d wprowadza się następujące zmiany:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Podmiot mający siedzibę na terytorium państwa będącego członkiem Unii Europejskiej innego niż Rzeczpospolita Polska, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym może, na zasadach przewidzianych w ustawie, prowadzić na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalność w zakresie udzielania kredytu konsumenckiego, jeżeli spełnia warunki, o których mowa w art. 59a ust. 2–4.”,

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a i 1b w brzmieniu:

„1a. O zamiarze podjęcia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalności w zakresie udzielania kredytu konsumenckiego podmiot, o którym mowa w ust. 1, zawiadamia Komisję Nadzoru Finansowego nie później niż na dwa miesiące przed podjęciem tej działalności.

1b. W zawiadomieniu, o którym mowa w ust. 2, podmiot, o którym mowa w ust. 1, odpowiednio wskazuje właściwe organy nadzorcze państwa, o którym mowa w ust. 1, wyznaczone do sprawowania nad tym podmiotem nadzoru w odniesieniu do działalności w zakresie kredytu konsumenckiego albo informuje, że przepisy państwa, o którym mowa w ust. 1, nie przewidują wyznaczenia takich organów.”;

11) po rozdziale 5aa dodaje się rozdział 5ab w brzmieniu:

„Rozdział 5ab

Nadzór nad działalnością instytucji pożyczkowych

Art. 59df. 1. Działalność instytucji pożyczkowych w zakresie udzielania kredytu konsumenckiego podlega nadzorowi sprawowanemu przez Komisję Nadzoru Finansowego.

2. Celem nadzoru nad działalnością instytucji pożyczkowych jest kontrola i egzekwowanie zgodności tej działalności z ustawą.

Art. 59dg. 1. Instytucja pożyczkowa przekazuje Komisji Nadzoru Finansowego kwartalne i roczne sprawozdania z działalności w zakresie udzielania kredytu konsumenckiego, obejmujące informacje o:

- 1) udzielonych kredytach konsumenckich, w tym ich liczbie, z uwzględnieniem liczby kredytów, o których mowa w art. 36b, wartości, strukturze terminowej i walutowej oraz opóźnieniach w spłatach;
- 2) zawartych umowach o kredyt konsumencki, w tym ich liczbie, rodzajach oraz statusie;
- 3) liczbie klientów, którym udzielono kredytu konsumenckiego, z uwzględnieniem liczby klientów, którym udzielono kredytu, o którym mowa w art. 36b;
- 4) łącznych przychodach uzyskanych z działalności w zakresie udzielania kredytu konsumenckiego z wyodrębnieniem przychodów uzyskanych w związku z kosztami pozaodsetkowymi kredytu;
- 5) bilansie, ze wskazaniem źródeł finansowania działalności w zakresie udzielania kredytu konsumenckiego;
- 6) osobach, o których mowa w art. 59a ust. 4, wraz z informacją o spełnianiu przez te osoby wymagań określonych w tym przepisie.

2. Sprawozdania, o których mowa w ust. 1, są przekazywane Komisji Nadzoru Finansowego wyłącznie w postaci elektronicznej za pośrednictwem udostępnionych przez Komisję Nadzoru Finansowego formularzy sprawozdawczych i kanałów komunikacji.

3. Minister właściwy do spraw instytucji finansowych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy zakres i terminy przekazywania informacji, o których mowa w ust. 1, oraz wzory formularzy sprawozdawczych, mając na względzie zapewnienie Komisji Nadzoru Finansowego dostępu do danych niezbędnych do sprawowania skutecznego nadzoru nad działalnością instytucji pożyczkowych.

Art. 59dh. 1. W ramach sprawowanego nadzoru Komisja Nadzoru Finansowego może:

- 1) zażądać przekazania lub okresowego przekazywania przez instytucję pożyczkową informacji, dokumentów lub danych niezbędnych do realizacji celu, o którym mowa w art. 59df ust. 2, innych niż informacje określone w art. 59dg ust. 1;
- 2) wydawać instytucji pożyczkowej zalecenia dotyczące zapewnienia zgodności działalności w zakresie udzielania kredytu konsumenckiego z ustawą.

2. Środki podejmowane w ramach nadzoru nie mogą naruszać umów zawartych przez instytucje pożyczkowe na podstawie ustawy.

Art. 59di. 1. W razie stwierdzenia, że instytucja pożyczkowa nie wykonuje obowiązku udzielenia informacji, o którym mowa w art. 59dg ust. 1 lub art. 59dh ust. 1 pkt 1, albo wykonuje ten obowiązek nieprawidłowo, nie wykonała w wyznaczonym terminie zaleceń, o których mowa w art. 59dh ust. 1 pkt 2, a także w razie stwierdzenia, że działalność instytucji pożyczkowej, w tym również prowadzona z udziałem pośrednika kredytowego, jest wykonywana z naruszeniem ustawy lub wbrew warunkom określonym w ustawie, Komisja Nadzoru Finansowego może:

- 1) nałożyć na członka zarządu instytucji pożyczkowej bezpośrednio odpowiedzialnego za stwierdzone nieprawidłowości karę pieniężną w wysokości do 150 000 zł;
- 2) nałożyć na instytucję pożyczkową karę pieniężną w wysokości do 15 000 000 zł;
- 3) wystąpić do właściwego organu instytucji pożyczkowej z wnioskiem o odwołanie członka zarządu, o którym mowa w pkt 1;
- 4) zawiesić w czynnościach członka zarządu, o którym mowa w pkt 1, do czasu podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie wniosku, o którym mowa w pkt 3; zawieszenie w czynnościach polega na wyłączeniu z podejmowania decyzji w zakresie praw i obowiązków majątkowych tego podmiotu;
- 5) wykreślić instytucję pożyczkową z rejestru instytucji pożyczkowych oraz jeżeli jest wpisana jednocześnie do rejestru pośredników kredytu konsumenckiego – także z tego rejestru.

2. Zastosowanie sankcji, o których mowa w ust. 1, następuje w drodze decyzji administracyjnej.

3. Decyzje administracyjne w sprawach, o których mowa w ust. 1 pkt 3–5, są natychmiast wykonalne.

4. Kara pieniężna, o której mowa w ust. 1 pkt 1, może zostać nałożona również po zakończeniu pełnienia funkcji członka zarządu, jeżeli naruszenie miało miejsce w trakcie pełnienia tej funkcji.

5. Kara pieniężna, o której mowa w ust. 1 pkt 2, może być nałożona również w przypadku, gdy podmiot jest wykreślony z rejestru instytucji pożyczkowych.

6. Do administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, stosuje się przepisy działu IVa ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, 1491 i 2052).

7. Komisja Nadzoru Finansowego przekazuje do publicznej wiadomości informację o zastosowaniu sankcji, o których mowa w ust. 1, chyba że ujawnienie takiej informacji mogłoby w sposób niewspółmierny zaszkodzić interesowi prawnemu zainteresowanych stron. Imię i nazwisko osoby, na którą została nałożona sankcja wymieniona w ust. 1 pkt 1 lub 4, podaje się do publicznej wiadomości, gdy decyzja w tym przedmiocie jest ostateczna.

8. Informacje, o których mowa w ust. 7, są dostępne na stronie internetowej Komisji Nadzoru Finansowego przez 5 lat, licząc od dnia ich udostępnienia, z tym że informacje dotyczące imienia i nazwiska osoby, na którą została nałożona sankcja, dostępne są na tej stronie przez rok.

Art. 59dj. 1. Informacje uzyskane lub wytworzone w związku ze sprawowaniem nadzoru, których udzielenie, ujawnienie lub potwierdzenie mogłoby naruszyć chroniony prawem interes podmiotów, których te informacje bezpośrednio lub pośrednio dotyczą, lub utrudnić sprawowanie nadzoru nad instytucjami pożyczkowymi, stanowią tajemnicę zawodową chronioną zgodnie z przepisami art. 16 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 2059 oraz z 2021 r. poz. 680, 815, 1598 i 2140).

2. Obowiązkowi ochrony tajemnicy, o której mowa w ust. 1, nie narusza:

- 1) udzielenie informacji niezbędne do realizacji celu, o którym mowa w art. 59df ust. 2;
- 2) udzielenie informacji w sytuacjach, o których mowa w art. 59dk;
- 3) złożenie zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa;
- 4) przekazanie informacji osobie, organowi lub innemu podmiotowi na podstawie przepisów odrębnych.

3. W przypadku informacji objętych ochroną na podstawie przepisów odrębnych udzielanie i przekazywanie przez Komisję Nadzoru Finansowego informacji, o których mowa w ust. 1, nie może naruszać zasad ochrony określonej w tych przepisach.

Art. 59dk. 1. Komisja Nadzoru Finansowego może udzielać informacji uzyskanych w związku z wykonywaniem zadań wynikających z ustawy:

- 1) właściwym organom nadzorczym, w przypadkach określonych w art. 59dm;
 - 2) organom i instytucjom Unii Europejskiej właściwym w zakresie spraw związanych z działalnością w zakresie kredytu konsumenckiego i nadzorem nad podmiotami prowadzącymi taką działalność.
2. Udzielenie informacji, o których mowa w ust. 1, następuje, jeżeli:

- 1) zapewnione jest wykorzystanie udzielonych informacji wyłącznie na potrzeby wykonywanych przez te organy zadań związanych z działalnością w zakresie kredytu konsumenckiego lub nadzorem nad podmiotami prowadzącymi taką działalność;
- 2) zagwarantowane jest, że przekazywanie udzielonych informacji poza te organy jest możliwe wyłącznie po uprzednim uzyskaniu zgody Komisji Nadzoru Finansowego;
- 3) nie narusza to zasad ochrony informacji wynikających z przepisów odrębnych.

Art. 59dl. 1. W przypadku stwierdzenia, że podmiot, o którym mowa w art. 59d ust. 1, prowadząc na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalność w zakresie udzielania kredytu konsumenckiego, narusza przepisy ustawy lub prowadzi tę działalność wbrew warunkom określonym w ustawie, Komisja Nadzoru Finansowego może:

- 1) wezwać ten podmiot, w formie pisemnej, do przestrzegania przepisów prawa polskiego i wyznaczyć mu termin usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości;
- 2) zakazać wykonywania przez ten podmiot na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalności w zakresie udzielania kredytu konsumenckiego.

2. Zastosowanie sankcji, o której mowa w ust. 1 pkt 2, następuje w drodze decyzji administracyjnej. Decyzja ta jest natychmiast wykonalna. Komisja Nadzoru Finansowego podaje tę decyzję do publicznej wiadomości.

Art. 59dm. 1. W celu zapewnienia zgodności działalności podmiotu, o którym mowa w art. 59d ust. 1, z przepisami ustawy oraz podejmowania w stosunku do tego podmiotu działań określonych w art. 59dl ust. 1, Komisja Nadzoru Finansowego może współpracować z właściwymi organami nadzorczymi państwa, o którym mowa w art. 59d ust. 1, o ile organy takie zostały wyznaczone.

2. Komisja Nadzoru Finansowego może współpracować z właściwymi organami nadzorczymi państw, o których mowa w art. 59d ust. 1, o ile organy takie zostały wyznaczone, w zakresie działalności instytucji pożyczkowych na terytorium tych państw.

3. W ramach współpracy, o której mowa w ust. 1 i 2, Komisja Nadzoru Finansowego może przekazywać właściwym organom nadzorczym, na żądanie lub z własnej inicjatywy, informacje uzyskane w związku z wykonywaniem zadań wynikających z ustawy, niezbędne do osiągnięcia celów tej współpracy.

Art. 59dn. Komisja Nadzoru Finansowego oraz osoby wykonujące czynności nadzoru nie ponoszą odpowiedzialności za szkodę wynikającą ze zgodnego z przepisami

działania lub zaniechania, które pozostaje w związku ze sprawowanym przez Komisję Nadzoru Finansowego nadzorem.

Art. 59do. 1. Instytucje pożyczkowe są obowiązane do wnoszenia wpłat na pokrycie kosztów nadzoru w kwocie nie wyższej niż 0,5% sumy przychodów z działalności kredytowej, nie mniejszej niż 5000 euro.

2. Instytucje pożyczkowe przekazują Komisji Nadzoru Finansowego deklaracje o dokonaniu wpłaty na pokrycie kosztów nadzoru. Przepis art. 59dg ust. 2 stosuje się odpowiednio.

3. Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) terminy wnoszenia, wysokość i sposób obliczania wpłat, o których mowa w ust. 1,
- 2) sposób i terminy rozliczania należności z tytułu wpłat, o których mowa w ust. 1,
- 3) wzór deklaracji o dokonaniu wpłaty na pokrycie kosztów nadzoru

– mając na względzie, aby wysokość wpłat na pokrycie kosztów nadzoru nie wpływała w istotny sposób na zwiększenie kosztów działalności podmiotów obowiązanych do ich uiszczenia, konieczność zapewnienia skuteczności sprawowanego nadzoru oraz możliwość składania informacji o dokonaniu wpłaty na pokrycie kosztów nadzoru w postaci dokumentu elektronicznego w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Art. 59dp. 1. Instytucja pożyczkowa, która nie wykonała obowiązku, o którym mowa w art. 59dg ust. 1 pkt 4, wnosi na rzecz Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego opłatę sankcyjną w kwocie równowartości w złotych 5000 euro. Wniesienie opłaty sankcyjnej nie zwalnia z wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 59dg ust. 1 pkt 4.

2. Równowartość w złotych wyrażonej w euro kwoty, o której mowa w ust. 1, przelicza się przy zastosowaniu średniego kursu euro ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski na ostatni dzień roboczy roku poprzedzającego rok kalendarzowy, w którym powstało zobowiązanie.

3. W przypadku gdy organ nadzoru stwierdzi, że instytucja pożyczkowa nie wypełniła obowiązku, o którym mowa w art. 59dg ust. 1 pkt 4, Komisja Nadzoru Finansowego wzywa tę instytucję, aby w terminie 30 dni uiściła opłatę sankcyjną, o której mowa w ust. 1, oraz wzywa do niezwłocznego wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 59dg ust. 1 pkt 4, pouczając o treści ust. 1 zdanie drugie.

4. Opłata sankcyjna, o której mowa w ust. 1, podlega egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

5. Jeżeli niewykonanie obowiązku, o którym mowa w art. 59dg ust. 1 pkt 4, pociąga za sobą konieczność nałożenia na instytucję pożyczkową kary wymienionej w art. 59di ust. 1 pkt 2, przy ustalaniu jej wysokości bierze się pod uwagę wysokość uiszczonej opłaty sankcyjnej, o której mowa w ust. 1.”;

12) po art. 59i dodaje się art. 59j w brzmieniu:

„Art. 59j. 1. Kto, będąc odpowiedzialnym w instytucji pożyczkowej za przekazywanie informacji Komisji Nadzoru Finansowego, podaje informacje niezgodne ze stanem faktycznym albo w inny sposób wprowadza w błąd ten organ, podlega grzywnie do 1 000 000 zł albo karze pozbawienia wolności do lat 2, albo obu tym karom łącznie.

2. Jeżeli sprawca działa nieumyślnie, podlega grzywnie do 500 000 zł albo karze pozbawienia wolności do roku, albo obu tym karom łącznie.”.

Art. 8. W ustawie z dnia 23 października 2014 r. o odwróconym kredycie hipotecznym (Dz. U. z 2016 r. poz. 786 oraz z 2020 r. poz. 2320) art. 3 otrzymuje brzmienie:

„Art. 3. W sprawach związanych z umową odwróconego kredytu hipotecznego nie stosuje się art. 69 ust. 1 i 2, art. 70, art. 74–75a, art. 76a, art. 77, art. 78 i art. 78a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe oraz art. 387¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 i 2320 oraz z 2021 r. poz. 1509).”.

Art. 9. W ustawie z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1027 i 2320) w art. 63:

1) w ust. 3 w pkt 2 w lit. e kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 3 w brzmieniu:

„3) wzmiankę o wykreśleniu z rejestru.”;

2) w ust. 4 w pkt 3 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 4 w brzmieniu:

„4) wzmiankę o wykreśleniu z rejestru.”.

Art. 10. Przepisów ustaw zmienianych w art. 1, art. 4, art. 6 i art. 7 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą nie stosuje się do umów pożyczki i kredytu konsumenckiego zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 11. Instytucja pożyczkowa prowadząca działalność w zakresie udzielania kredytu konsumenckiego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, pierwszą wpłatę, o której mowa w art. 59do ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, wnosi za rok 2022 w terminie do dnia 1 lutego 2023 r.

Art. 12. 1. Instytucja pożyczkowa wpisana do rejestru, o którym mowa w art. 59aa ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, przed dniem wejścia w życie art. 7 pkt 6, 7, 9 i 10 niniejszej ustawy,

która w dniu wejścia w życie tych przepisów nie spełnia wymogów w nich określonych, może prowadzić działalność w zakresie kredytów konsumenckich do dnia 31 grudnia 2022 r.

2. W terminie do dnia 30 listopada 2022 r. instytucje pożyczkowe, o których mowa w ust. 1, poinformują Komisję Nadzoru Finansowego o podjętych działaniach zmierzających do spełnienia wymogów, o których mowa w art. 59a ust. 1 i 2 ustawy zmienianej w art. 7 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

3. Instytucja pożyczkowa, która z dniem 1 stycznia 2023 r. nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 59a ust. 1 i 2 ustawy zmienianej w art. 7 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, podlega wykreśleniu z rejestru, o którym mowa w art. 59aa ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7 niniejszej ustawy.

4. Postępowania o wpis do rejestru, o którym mowa w art. 59aa ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie art. 7 pkt 6, 7, 9 i 10 niniejszej ustawy, podlegają umorzeniu, o ile w dniu wejścia w życie tych przepisów wnioskodawca nie spełnia wymogów w nich określonych.

Art. 13. Ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem:

- 1) art. 7 pkt 4–7, 9 i 10, które wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia;
- 2) art. 7 pkt 11, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.

UZASADNIENIE

1. PRZYCZYNY REGULACJI (*RATIO LEGIS*)

Działalność polegająca na udzielaniu pożyczek o charakterze lichwiarskim jest częstym zjawiskiem w realiach codziennego życia i nie traci na znaczeniu (patrz: Tabela 1). Lichwiarskie pożyczki, żerujące na biedzie i ludzkich dramatach, a często też na łatwowierności osób starszych lub niedoświadczonych, pozostają bulwersującym problemem społecznym, szczególnie w dobie pandemii COVID-19, stąd też (częściowe) rozwiązania o charakterze antylichwiarskim pojawiły się w tzw. tarczach antykryzysowych (więcej na ten temat w dalszej części uzasadnienia) Dzieje się tak, pomimo podejmowanych w przeszłości prób zwalczania tego procederu (patrz: Rysunek 1).

Niniejszy projekt ma na celu podjęcie kompleksowych i skoordynowanych działań, zarówno na gruncie prawa karnego, jak i przez ingerencję w stosunki cywilnoprawne, ukierunkowanych na zlikwidowanie patologii udzielania pożyczek o charakterze lichwiarskim.

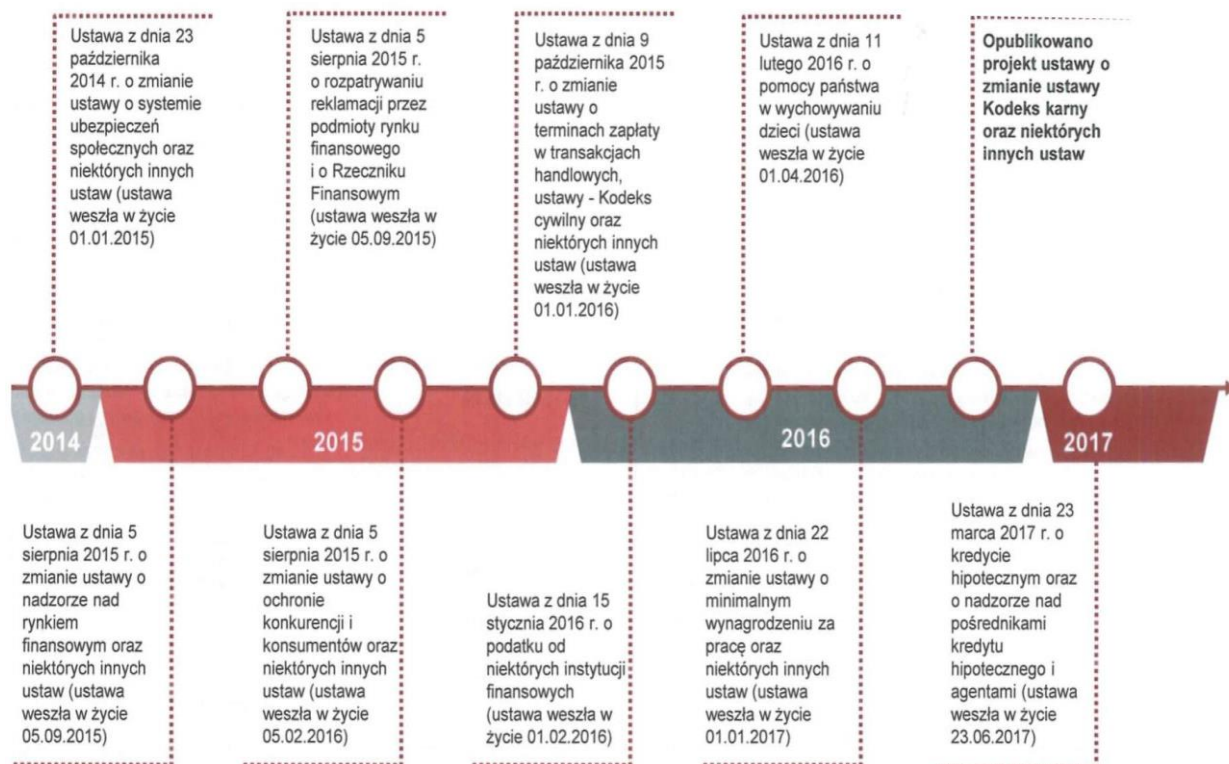
Tabela 1. Podstawowe dane o skali działalności rynku pozabankowych pożyczek konsumenckich w Polsce*

	2014	2015	2016	1 kwartał 2017
Liczba aktywów umów pożyczek na koniec okresu	1 671 545	1 645 101	1 592 594	1 566 072
Łączna liczba umów zakończonych we wskazanym okresie	2 095 129	2 289 433	2 311 531	600 554
Wartość bilansowa brutto umów (tys. zł)	4 155 706	4 688 991	5 067 900	5 127 181

Źródło: Opracowano na podstawie danych: Fundacji Rozwoju Rynku Finansowego (dalej: ZRRF), Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych (dalej: KPF) oraz Związku Firm Pożyczkowych (dalej: ZFP).

* Niniejsza tabela oraz dalsze zestawienia zostały opracowane w oparciu o dane przekazane przez 8 podmiotów reprezentujących różne segmenty rynku pozabankowych kredytów konsumenckich, posiadających odmienne modele biznesowe oraz produkty (różne terminy, kwoty i koszty kredytowania).

Rysunek 1. Zestawienie temporalne regulacji bezpośrednio wpływających na działalność instytucji pożyczkowych



Źródło: Opracowano na podstawie danych FRRF, KPF, ZFP

Należy podkreślić, że rozwiązania gwarancyjne o znacznie dalej idących skutkach niż obecnie projektowane, obowiązywały w ramach poprzedniej ustawy z 20 lipca 2001 r. o kredycie konsumenckim. Zostały one wprowadzone przez ustawę z dnia 7 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1316), która weszła w życie 20 lutego 2006 r. Dodano wówczas górne ograniczenie wszelkich kosztów kredytu i korespondujący z nim przepis karny.

Przepis **art. 7a ustawy o kredycie konsumenckim** z 2001 r. przewidywał, że łączna kwota wszystkich opłat, prowizji oraz innych kosztów związanych z zawarciem umowy o kredyt konsumencki, z wyłączeniem udokumentowanych lub wynikających z innych przepisów prawa kosztów, związanych z ustanowieniem, zmianą lub wygaśnięciem zabezpieczeń i ubezpieczeń (w tym kosztów ubezpieczenia spłaty kredytu), nie może przekroczyć 5% kwoty udzielonego kredytu konsumenckiego.

Natomiast **przepis karny, tj. art. 18a** ustawy o kredycie konsumenckim z 2001 r., przewidywał, że kto zawiera z konsumentem umowę o kredyt konsumencki, pobiera

korzyści majątkowe przewyższające wysokość odsetek maksymalnych określonych przez ustawę lub zastrzega sobie pobieranie tych korzyści, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Przepisy te były reakcją na zaobserwowane nadużycia na rynku pożyczkowym, które stopniowo coraz bardziej narastały.

Zostały one jednak **uchylone** wraz z całą ustawą z 2001 r., z momentem wejścia w życie ustawy z 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim. **Autorzy tej ostatniej ustawy poprzestali na wprowadzeniu transparentności informacji o kredycie, niezasadnie uznając, że jest to wystarczające zabezpieczenie interesów konsumentów. Już w samych założeniach do nowej ustawy o kredycie konsumenckim wskazywano jednak na niebezpieczeństwo wynikające z usunięcia przepisu limitującego wysokość kosztów maksymalnych. W założeniach czytamy m.in.: „Istnieje potencjalne ryzyko, że kredytodawcy skorzystają z usunięcia limitu kosztu maksymalnego z porządku prawnego i poniosą opłaty, prowizje oraz inne koszty związane z zawarciem umowy o kredyt konsumencki. Może się tak stać z uwagi na to, że w mocy pozostaną przepisy kodeksu cywilnego przewidujące maksymalny poziom odsetek jakie mogą wynikać z czynności prawnej. Kredytodawcy, chcąc „odbić” sobie konieczność limitowania wysokości odsetek mogą zechcieć podnieść inne, pozaodsetkowe koszty kredytu, od tej pory nie podlegające prawnym ograniczeniom. W takim przypadku interesy konsumentów mogą doznać uszczerbku, wynikającego z konieczności ponoszenia wyższych niż dotychczas kosztów. Paradoksalnie opłaty, prowizje i inne koszty mogą zostać poniesione przez tych kredytodawców, którzy do tej pory rzetelnie przestrzegali art. 7a ustawy o kredycie konsumenckim”.**

Wprowadzenie nowej ustawy uzasadniano m.in. obowiązkiem implementowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48WE z 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki, tj. harmonizacji przepisów prawnych regulujących problematykę kredytów konsumenckich w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Wypracowanie tych jednolitych regulacji miało umożliwić swobodny przepływ ofert kredytowych dostępnych dla konsumentów w obrębie całej Unii. Ustawa wprowadziła jednak również takie przepisy, które wykraczają poza zakres minimalnej harmonizacji określony w dyrektywie, co oznacza, że rezygnacja z regulacji objętej

dawnym art. 7a i art. 18a, co do zasady, nie znajduje uzasadnienia w zakresie regulacji determinowanym dyrektywą.

Należy wskazać, że sprawozdania z komisji i podkomisji nie nawiązują do rezygnacji z art. 7a i art. 18a ustawy.

Założenia zostały przyjęte przez Radę Ministrów 5 stycznia 2010 r. Na podstawie tych założeń Rządowe Centrum Legislacji we współpracy z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów opracowało **nową ustawę o kredycie konsumenckim, uboższą o przepisy gwarancyjne chroniące konsumentów.**

Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2019 r. poz. 1083, z 2020 r. poz. 2320 oraz z 2021 r. poz. 1655) weszła w życie z dniem 18 grudnia 2011 r. i uchyliła poprzednią ustawę z dnia 20 lipca 2001 r. o kredycie konsumenckim. Przepis art. 7a i art. 18a nie został recypowany do nowej ustawy, w związku z czym przestał obowiązywać z dniem 18 grudnia 2011 r.

Wbrew zgłaszanym w ramach konsultacji i debaty publicznej twierdzeniom o wystarczającym skutku regulacji tzw. „pakietu antylichwiarskiego”, w dalszym ciągu występują nadużycia i próby omijania przepisów. Jednym ze wskaźników pozwalających ocenić konieczność interwencji legislacyjnej jest **liczba skarg** kierowanych przez konsumentów do Rzecznika Finansowego i charakter stwierdzonych nadużyć.

Z raportu Rzecznika Finansowego pt. „*Kredyty konsumenckie. Bieżące problemy*” z grudnia 2018 r. wynika, że:

- 1) mimo wejścia w życie nowych przepisów instytucje pożyczkowe i banki nadal naliczają kredytobiorcom bardzo wysokie opłaty i prowizje. Choć mieszczą się one w limicie maksymalnych pozaodsetkowych kosztów kredytu (MPKK), trzeba wyraźnie podkreślić, że koszty te są wygórowane, w większości nieadekwatne w stosunku do czynności za jakie zostały naliczone;
- 2) Rzecznik Finansowy odebrał 4572 wnioski w okresie od 12 października 2015 r. do 22 listopada 2018 r. Rzecznik odnotował również coroczny wzrost liczby takich wniosków. W 2017 r. było 1506 takich wniosków, podczas gdy w 2018 r. będzie ich już ok. 1730 (według szacunków opartych na danych za 11 miesięcy 2018 r.);
- 3) na rynku, niezależnie od stosowania klauzul abuzywnych lub nieprawidłowych interpretacji przepisów, występują następujące utrwalające się i coraz częściej stosowane sposoby omijania przepisów ustawy o kredycie konsumenckim:

- a) refinansowanie kredytu udzielonego konsumentowi przez różne podmioty powiązane kapitałowo bądź osobowo, czyli tzw. rolowanie (powoduje ono wzrost zadłużenia w skali geometrycznej),
- b) sztuczne wydłużanie okresu kredytowania w celu naliczenia wyższych kosztów pozodsetkowych,
- c) stosowanie wygórowanej opłaty za poręczenie spłaty kredytu,
- d) stosowanie niewspółmiernego zabezpieczenia spłaty kredytu – umowa kredytu konsumenckiego z przeniesieniem własności nieruchomości,
- e) nieprawidłowości na etapie czynności windykacyjnych np. straszenie odpowiedzialnością karną,
- f) nieprawidłowe rozliczenie kosztów pożyczki przy wcześniejszej spłacie pożyczki (zob. *Raport Rzecznika Finansowego. Kredyty konsumenckie. Bieżące problemy*, <https://rf.gov.pl/baza-wiedzy/analizy-i-raporty/> – dostęp z dnia 23 lipca 2021 r.).

Powyższe informacje mają charakter obiektywny i kompleksowy, mogą więc stanowić podstawę do oceny konieczności interwencji legislacyjnej.

Brak takiej interwencji przy opisanych trendach powoduje ich umacnianie się, bowiem firmy pożyczkowe i inne podmioty korzystają z domniemania legalności i dopuszczalności takich działań. Jednocześnie, stosowanie takich praktyk, będzie traktowane przez podmioty na rynku jako przewaga konkurencyjna, a to w krótkim okresie czasu doprowadzi do ich upowszechnienia wśród wszystkich instytucji. W efekcie trend ten może również oddziaływać na sektor bankowy.

Próby omijania przepisów antylichwarskich nie są zjawiskiem występującym tylko w Polsce, ale również w innych państwach UE, a także w państwach kandydujących do UE. **O potrzebie wprowadzenia dalszych zmian legislacyjnych mających na celu walkę z lichwą świadczy uwzględnienie skargi nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego od prawomocnego nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym Sądu Rejonowego w Wałbrzychu, VI Wydziału Gospodarczego z 27 listopada 2009 r. Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony nakaz zapłaty w zakresie odsetek oraz kosztów procesu i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Rejonowemu w Wałbrzychu.**

Sąd Najwyższy podkreślił, że instytucja skargi nadzwyczajnej została powołana do przywrócenia fundamentalnego poczucia sprawiedliwości, natomiast rozpoznana sprawa

jest tego przykładem. Sąd Rejonowy w Wałbrzychu w dniu 27 listopada 2009 r. w wydanym nakazie zapłaty orzekł o obowiązku zapłaty przez pozwanych na rzecz powoda należności głównej w kwocie 15 995 złotych z umownymi **odsetkami w wysokości 2% dziennie**, poczynwszy od 10 listopada 2009 r. do dnia zapłaty. Jednocześnie Sąd orzekł o kosztach postępowania.

Od powyższego nakazu zapłaty pozwani nie wnieśli zarzutów, dlatego też nakaz zapłaty uprawomocnił się.

Po pewnym czasie pozwani podjęli próbę wzruszenia zapadłego orzeczenia m.in. przez złożenie wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia zarzutów od nakazu zapłaty. Jednakże postanowieniami Sądu Rejonowego w Wałbrzychu z dnia 12 kwietnia 2016 r. i z dnia 13 kwietnia 2016 r. oraz Sądu Okręgowego w Legnicy z dnia 25 sierpnia 2017 r. została ostatecznie zamknięta pozwanym droga do wzruszenia zapadłego wyroku. Zobowiązanie powstało w wyniku umowy zawartej 31 stycznia 2009 r. pomiędzy pozwaną, prowadzącą działalność gospodarczą, a powodową spółką. Pozwana zakupiła u strony powodowej wyposażenie gabinetu kosmetycznego za łączną kwotę 15.954 złotych. Pozwanej wystawiono fakturę VAT, której termin zapłaty upłynął 14 lutego 2009 r. Zgodnie z postanowieniami § 2 umowy zawartej pomiędzy stronami transakcji, pozwana winna zapłacić 30% wartości (tj. 4930,50 złotych) w dniu zawarcia umowy, natomiast pozostałą kwotę winna wpłacać w 12 równych ratach, płatnych do 30 każdego miesiąca. Strony w zapisach umowy ustaliły, że w przypadku zwłoki w zapłacie poszczególnych części ceny, sprzedający naliczy odsetki umowne w wysokości 2% kwoty niespłaconej w terminie za każdy dzień zwłoki, natomiast brak zapłaty za dwa miesiące spowoduje, iż całość pozostałej do zapłaty ceny wraz z należnym oprocentowaniem staje się natychmiast wymagalna.

Pozwana w trakcie trwania umowy, na poczet swojego zobowiązania wpłaciła łącznie 4950 złotych. Ponadto wraz z zawartą umową złożyła stronie powodowej deklarację wekslową oraz weksel in blanco poręczony przez ustalone osoby stanowiący zabezpieczenie spłaty zaciągniętego zobowiązania.

Na mocy porozumienia zawartego 23 lipca 2009 r. pomiędzy powodową spółką a pozwaną, pozwana uznała swój dług w wysokości 12 645,00 złotych i zobowiązała się do jego spłaty do dnia 30 września 2009 r. W uwzględnionej przez Sąd Najwyższy skardze nadzwyczajnej Prokurator Generalny wskazywał, że doszło do rażącego

naruszenia przepisów prawa materialnego, tj. art. 359 § 21 w zw. z art. 359 § 22 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny w brzmieniu uchwalonym ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o zmianie niektórych innych ustaw, przez jego niewłaściwe zastosowanie i orzeczenie o solidarnym obowiązku zapłaty należności głównej w kwocie 15 955 złotych z umownymi odsetkami w wysokości 2% dziennie przez pozwanych na rzecz powodowej spółki.

Odsetki od wskazanej należności ustalone zostały na poziomie 730% rocznie, natomiast na dzień rozpoznania skargi wysokość zobowiązania wynosiła ponad 1 100 000 złotych. Sąd Najwyższy podkreślił, że taka wysokość odsetek jest nieakceptowalna. Jednocześnie Sąd podzielił stanowisko Prokuratora Generalnego, że w tej sprawie doszło do rażącego naruszenia prawa.

Prokurator Generalny w skardze nadzwyczajnej wskazywał, że zgodnie z art. 359 § 22 Kodeksu cywilnego, odsetki w niniejszej sprawie powinny zostać zredukowane przez sąd do odsetek maksymalnych i wówczas wyniosłyby 20%. Powyższe wynika z tego, że ustawodawca, aby przeciwdziałać ocenianemu negatywnie w świetle zasad współżycia społecznego zjawisku lichwy oraz aby chronić interesy słabszych uczestników obrotu gospodarczego, jakimi zazwyczaj są konsumenci, wprowadził do Kodeksu cywilnego instytucję odsetek maksymalnych, których wysokość winna stanowić podstawowe odniesienie do oceny ekwiwalentności wysokości wynagrodzenia pożyczkodawcy ustalonego w umowie.

Ponadto Prokurator Generalny w skardze nadzwyczajnej wskazywał, że przyjęta w umowie wysokość stopy procentowej na poziomie 2% dziennie ma zdecydowanie lichwiarski charakter i nie przystaje do wynagrodzenia możliwego do osiągnięcia w uczciwym obrocie.

Prokurator Generalny wnosił o uchylenie zaskarżonego nakazu zapłaty i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Rejonowemu w Wałbrzychu, celem zapewnienia jego zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Sąd Najwyższy uwzględnił skargę nadzwyczajną Prokuratora Generalnego i uchylił zaskarżony nakaz zapłaty w zakresie odsetek oraz kosztów procesu i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Rejonowemu w Wałbrzychu.

Należy również odnieść się do innych orzeczeń dotyczących zjawiska lichwy.

- 1) **sygn. akt II C 214/18** (wyrok z dnia 13 grudnia 2018 r. Sądu Rejonowego dla Łodzi – Widzewa w Łodzi II Wydział Cywilny);
- 2) **sygn. akt I Ca 465/18** (wyrok z dnia 28 listopada 2018 r. Sądu Okręgowego w Koninie, Wydział I Cywilny).

Odnosząc się do pierwszego orzeczenia, należy wskazać, że w ocenie Sądu wątpliwości budziło żądanie w zakresie wysokości należnej stronie powodowej prowizji za udzielenie pożyczki. Strony umowy nie przewidywały oprocentowania kapitału pożyczki, ale zastrzegły prowizję w wysokości ok. 200% kwoty kapitału pożyczki. Zgodnie z umową w skład całkowitego kosztu pożyczki wchodziły: kapitał w kwocie 7570 zł, **prowizja w kwocie 15 450,91 zł** oraz opłaty za monity telefoniczne 120 zł.

Sąd również zaakcentował, że zastrzeżenie tego rodzaju opłat w okolicznościach przedmiotowej sprawy było w istocie próbą obejścia przepisów o odsetkach maksymalnych. Ponadto Sąd Rejonowy ustalił, że pożyczkodawca stosował zabieg podwyższenia prowizji, pomimo że formalnie nie naliczał odsetek umownych za czas korzystania z kapitału. Pożyczkodawca podjął próbę obejścia przepisu art. 359 § 21 k.c. przez zastosowanie wynagrodzenia w postaci prowizji, znacznie przekraczającej odsetki maksymalne. Sąd zważywszy na to, że w przedmiotowej sprawie ma do czynienia z obrotem konsumenckim, uznał, że taki zabieg prowadzi do naruszenia interesów konsumenta. Podkreślono również, że zastrzeżenie takich opłat, zmierzające do obejścia przepisów o odsetkach maksymalnych, jest niedopuszczalne (art. 359 § 2¹ k.c.), a zatem jako sprzeczne z ustawą – nieważne (art. 58 § 1 k.c.).

Są to normalne koszty prowadzenia przedsiębiorstwa w zakresie usług rynku finansowego i jako takie muszą być brane pod uwagę przez przedsiębiorców w ogólnym rachunku ekonomicznym. Pogląd o możliwości potraktowania prowizji jako sposobu obejścia przepisów o odsetkach maksymalnych został zresztą wyrażony w orzeczeniu Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie V ACa 622/14 oraz wyroku Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 21 stycznia 2016 r. w sprawie III Ca 1712/15 (portal Orzeczeń Sądów Powszechnych). Sąd w przedmiotowej sprawie również podzielił pogląd tam wyrażony, że postanowienia umowne, wprowadzające wygórowaną prowizję (ewentualnie inne dodatkowe opłaty), nie mogą wyłączać ani ograniczać przepisów o odsetkach maksymalnych.

Z kolei, odnosząc się do drugiego orzeczenia dotyczącego również lichwy, Sąd Rejonowy

ustalił, że pozwany zawarł z powodem umowę pożyczki, na podstawie której pozwany otrzymał do dyspozycji **kwotę 8000 zł**. W związku z udzieleniem pożyczki pozwany miał zapłacić powodowi koszty w postaci opłaty przygotowawczej w kwocie 129 zł, **provizji w kwocie 6763 zł** oraz „dodatkowej opłaty” w kwocie 1100 zł.

Całkowity koszt pożyczki wyniósł kwotę 9280 zł, a więc więcej niż wysokość samej pożyczki. Po uwzględnieniu tych kosztów pozwany miał zwrócić powodowi 17280 zł. Ponadto pożyczka była oprocentowana.

W ocenie Sądu Okręgowego zasadne było żądanie zwrotu kwoty głównej pożyczki, opłaty przygotowawczej oraz odsetek umownych. Niewątpliwie bowiem pozwany nie spłacił w całości zadłużenia z tytułu pobranej pożyczki – zatem zobowiązany był do zwrotu tych kwot powodowi. Natomiast zawarte w umowie pożyczki postanowienia dotyczące wynagrodzenia prowizyjnego oraz „dodatkowej opłaty” są niedozwolonymi klauzulami umownymi. Postanowienia te kształtują obowiązki pozwanego w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszając interesy konsumenta, gdyż zastrzegają dodatkowe opłaty w wygórowanej, niczym nieuzasadnionej wysokości. Biorąc pod uwagę klauzulę dobrych obyczajów, **wskazane postanowienia umowne, w świetle norm pozaprawnych, tj. norm moralnych i obyczajowych, powszechnie akceptowanych i znajdujących szczególne uznanie w stosunkach między przedsiębiorcą a konsumentem nie zasługują na aprobatę.** Wartościami, jakie powinny charakteryzować stosunek z konsumentem, są w szczególności uczciwość, rzetelność, fachowość. Postanowienia umowy pożyczki w zakresie żądania kosztów prowizji w wysokości 6763 zł w przedmiotowym stanie faktycznym nie realizują tych wartości. Postanowienia te zmierzają do naruszenia równorzędności stron stosunku, nierównomiernie bowiem rozkładają uprawnienia i obowiązki pomiędzy pożyczkodawcą a pożyczkobiorcą.

Warto również przywołać sprawę tzw. **lichwy mieszkaniowej w Gdańsku.**

Postępowanie w rzeczonej sprawie zostało zainicjowane wykonaną w kwietniu 2016 r. analizą szeregu umorzonych na przestrzeni lat 2013–2015 postępowań przygotowawczych.

Postępowania zostały podjęte z umorzenia celem łącznego prowadzenia jednego postępowania obejmującego grupę pożyczkodawców działających wspólnie w celu doprowadzenia pożyczkobiorców do niekorzystnego rozporządzenia mieniem oraz

wyzyskania ich przymusowego położenia.

Łącznie podjęto z umorzenia i dołączono około 100 postępowań prowadzonych na terenie całego kraju. Badaniu poddano około 1400 aktów notarialnych dotyczących około 1000 nieruchomości. Czynności śledcze prowadzone są przez zespół funkcjonariuszy Komendy Wojewódzkiej Policji w Gdańsku z ogromnym wsparciem analityka KWP w Gdańsku.

Aktualnie badane są zapisy w księgach wieczystych, prowadzona jest również analiza akt postępowań cywilnych, komorniczych, trwają także przesłuchania pokrzywdzonych w trybie wskazanym w treści Wytycznych Ministra Sprawiedliwości Prokuratora Generalnego. Pozyskiwane są niezwykle istotne dla ocen prawnych opinie psychologiczne dotyczące stanu psychologicznego pokrzywdzonych w czasie zawierania niekorzystnych dla siebie umów oraz dokumentacja medyczna dotycząca stanu zdrowia pokrzywdzonych.

Postępowaniem objęto 26 podejrzanych, którym przedstawiono łącznie 274 zarzuty popełnienia przestępstwa doprowadzenia do niekorzystnego rozporządzenia mieniem znacznej wartości, wykorzystania przymusowego położenia pokrzywdzonych, działania w zorganizowanej grupie przestępczej.

W kręgu podejrzanych znalazło się również 7 notariuszy, którym przedstawiono łącznie 138 zarzutów popełnienia przestępstwa (wielokrotnie ułatwili pożyczkodawcom doprowadzenie pokrzywdzonych do niekorzystnego rozporządzenia mieniem). Przedmiot postępowania obejmuje blisko 1000 wątków. Materiał dowodowy zebrany został w 700 tomach akt sprawy. Ustalono około 1000 osób pokrzywdzonych.

Łączna wartość utraconych przez pokrzywdzonych nieruchomości w zakresie wszystkich postawionych zarzutów wynosi ponad 32 miliony zł.

W śledztwie zastosowano po raz pierwszy w kraju przepisy o konfiskacie rozszerzonej. Łącznie dokonano zabezpieczenia mienia na kwotę około 8 miliona zł. Ustanowiono hipotekę przymusową na ogólnej liczbie 66 nieruchomościach należących do podejrzanych i osób trzecich. Cały czas zgłaszają się do prokuratury kolejni pokrzywdzeni.

Dla wykazania konieczności podjęcia interwencji legislacyjnej objętej przedłożonym projektem należy powołać się na Raport Rzecznika Finansowego

(Kredyty konsumenckie. Bieżące problemy), w którym opisano mechanizmy prostego obchodzenia tzw. pakietu antylichwiarskiego.

Jedna z kwestionowanych przez Rzecznika Finansowego praktyk polega na dodawaniu kwoty kredytowanych kosztów kredytu do całkowitej kwoty kredytu, mimo że kwota ta nigdy nie była udostępniona (wypłacona) konsumentowi.

Rzecznik Finansowy po przeanalizowaniu poszczególnych spraw stwierdził, że część instytucji pożyczkowych przyjmuje, że kredytowane koszty – takie jak prowizja, opłata przygotowawcza czy opłata administracyjna – mieszczą się w definicji całkowitej kwoty kredytu, a w konsekwencji mogą stanowić część tej kwoty. Przez kredytowane koszty kredytu należy rozumieć te koszty, które konsument pokrywa od razu po zawarciu umowy pożyczki, a kredytodawca udziela na nie konsumentowi kredytu. Niektóre z zapisów umownych były bardziej wyrafinowane i informowały, że całkowita kwota kredytu stanowi kwotę udzielonego konsumentowi kredytu oraz kwotę potrąconą przez pożyczkodawcę „zgodnie z dyspozycją pożyczkobiorcy”, zazwyczaj na opłaty związane z umową kredytową.

W jednym z analizowanych wzorców umowy zamieszczono następującą definicję:

„Całkowita kwota pożyczki to suma wszystkich środków pieniężnych, które Pożyczkodawca udostępnia Pożyczkobiorcy na podstawie umowy; w przypadku złożenia dyspozycji potrącenia z kwoty pożyczki, całkowita kwota pożyczki stanowi sumę kwoty pożyczki dla Pożyczkobiorcy oraz kwoty potrąconej wskutek dyspozycji Pożyczkobiorcy.”.

Tymczasem zgodnie z art. 5 pkt 7 ustawy o kredycie konsumenckim, informacja o wysokości całkowitej kwoty kredytu powinna obejmować jedynie te środki, jakie konsument otrzyma do swojej dyspozycji przez wypłatę gotówki do ręki lub wpłatę na rachunek bankowy.

Jak podkreśla Rzecznik Finansowy – kwota wynikająca z kredytowanych kosztów kredytu, nie może być doliczana do całkowitej kwoty kredytu, ponieważ nie jest udostępniana konsumentowi – zazwyczaj od razu przekazywana na zapłatę kredytowanych kosztów i opłat (zob. Raport Rzecznika Finansowego – Kredyty konsumenckie. Bieżące problemy, s. 30). Poniżej znajduje się grafika obrazująca opisane powyżej zjawisko.

Z AKT RZECZNIKA FINANSOWEGO ZAWYŻANIE KOSZTÓW

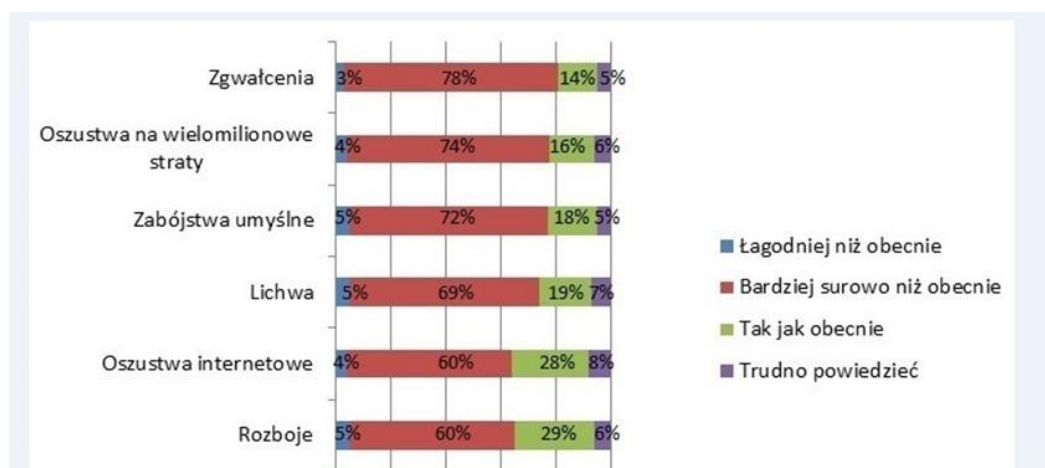
Wyższa całkowita kwota pożyczki
– wyższe koszty dla klienta



Źródło: Raport Rzecznika Finansowego – Kredyty konsumenckie. Bieżące problemy, s. 33.

https://rf.gov.pl/wp-content/uploads/2020/05/Kredyty_konsumenckie_raport_2018.pdf – dostęp z dnia 22 lipca 2021 r.

Należy również odnieść się do wyników **sondażu CBOS**, z których wynika, że zdaniem większości badanych surowszymi niż obecnie karami powinna być zagrożona m.in. **lichwa**.



Źródło: Sondaż został przeprowadzony przez CBOS na zlecenie Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości w dniach od 23 do 28 sierpnia 2018 r. w ramach badania Omnibus – cyklicznego, wielotematycznego badania opinii publicznej realizowanego na 1000-osobowej ogólnopolskiej kwotowej próbie pełnoletnich mieszkańców Polski, w formie bezpośrednich wywiadów ankierskich.

Czy, Pana(i) zdaniem, sprawców przestępstwa lichwy (działalności firm pożyczkowych omijających prawo) należy karać:

		Łagodniej niż obecnie %	Tak jak obecnie %	Surowiej niż obecnie %	Trudno powiedzieć %
Płeć	Mężczyźni	1,8	15,6	74,8	6,8
	Kobiety	1,5	15,3	73,4	9,8
Wiek	18-27	-	28,2	60,8	11,0
	25-34	1,7	19,6	72,3	6,4
	35-44	3,1	15,3	74,6	7,0
	45-54	1,7	12,3	77,8	8,2
	55-64	1,1	12,7	76,9	9,3
	65 i więcej	1,3	13,1	76,0	9,5
Wykształcenie	Podstawowe/gimnazjalne	2,8	15,1	74,1	8,1
	Zasadnicze zawodowe	2,3	14,9	78,7	4,2
	Średnie	1,3	16,0	74,4	8,3
	Wyższe	1,7	17,3	69,5	12,5
Grupa społeczna i zawodowa	Średni personel, technicy	2,2	13,5	78,9	5,4
	Pracownicy admin.-biur.	2,5	14,3	73,1	10,1
	Pracownicy usług	1,0	16,5	74,8	7,7
	Robotnicy niewykwalifikowani	-	6,5	91,3	2,2
	Rolnicy	6,7	18,5	74,8	-
	Emeryci	1,1	12,3	78,3	8,2
	Renciści	-	14,5	80,4	5,1
	Gospodynie domowe i inni	-	13,0	82,0	5,0
Dochody na jedną osobę	Do 899 zł	2,6	13,8	78,3	5,3
	900-1299	1,3	16,8	73,8	8,1
	1300-1799	1,1	15,8	75,4	7,7
	1800-2499	1,5	14,3	72,2	12,0
	2500 zł i więcej	2,2	19,4	70,1	8,3

Źródło: Opracowanie własne. Sondaż został przeprowadzony przez CBOS na zlecenie Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości w dniach od 23 do 28 sierpnia 2018 r. w ramach badania Omnibus – cyklicznego, wielotematycznego badania opinii publicznej realizowanego na 1000-osobowej ogólnopolskiej kwotowej próbie pełnoletnich mieszkańców Polski, w formie bezpośrednich wywiadów ankierskich.

Jeżeli chodzi o wnioski z przedmiotowego badania, to należy wskazać, że zdaniem większości Polaków lichwa powinna być zagrożona surowszymi niż obecnie karami, który to postulat postrzegany jest w kategoriach sprawiedliwości i zapewnienia obywatelom poczucia bezpieczeństwa.

2. STAN RYNKU USŁUG POŻYCZKOWYCH

Według Rzecznika Finansowego, w 2016 r. 120 podmiotów gospodarczych oferujących pożyczki (tj. instytucje pożyczkowe) miało obowiązek odprowadzać składki na jego funkcjonowanie (do wysokości 0,02% sumy aktywów – zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, (Dz. U. z 2019 r. poz. 2279, z 2020 r. poz. 2320 oraz z 2021 r. poz. 1598)).

Z danych KNF wynika, że dział II prowadzonego przez KNF rejestru pośredników kredytowych obejmuje 37 540 podmiotów (dla porównania – w 2016 r. liczba ta wynosiła 28 636), a rejestr instytucji pożyczkowych obejmuje 519 instytucji pożyczkowych (dla porównania – w 2016 r. liczba ta wynosiła 437; zob. *Rejestr Pośredników Kredytowych i Instytucji Pożyczkowych Komisji Nadzoru Finansowego*, <https://rpkip.knf.gov.pl/index.html?type=RPK> – dostęp z dnia 22 lipca 2021 r.).

W 2016 r. na całym rynku udzielono w sumie pożyczek o wartości ok. 6,7 miliardów złotych (patrz: Wykres 2). Rynek nadal utrzymuje trend wzrostowy, choć po latach wzrostu w tempie 20–30% rocznie, zwolniło ono do około 5%. Co istotne – zgodnie z raportem BIK za 2019 r. – osób korzystających wyłącznie z finansowania przez firmy pożyczkowe było 144,5 tys. (stan sektora na dzień 31 grudnia 2019 r.; zob. *Raport Biura Informacji Kredytowej Kredyt Trendy*, s. 6, <https://media.bik.pl/publikacje/att/1575647> – dostęp z dnia 23 lipca 2021 r.). Firmy pożyczkowe w 2019 r. raportowały do BIK o udzieleniu 2,5 mln pożyczek na łączną kwotę 7,1 mld zł. Jak podkreślono w ww. raporcie – były to wyniki zbliżone do 2018 r. (zob. tamże, s. 18).

Należy zaakcentować, że zgodnie z (najnowszą, tj. z lipca 2021 r.) analizą BIK o rynku pożyczkowym za czerwiec 2021 r. – w porównaniu do czerwca 2020 r. (w ujęciu wartościowym) firmy pożyczkowe współpracujące z BIK udzieliły pożyczek na kwotę wyższą aż o 119,9%. Z kolei w ujęciu liczbowym, jak wskazano w komentowanej analizie, udzielono o 88,6% więcej pożyczek. Łączna sprzedaż firm pożyczkowych

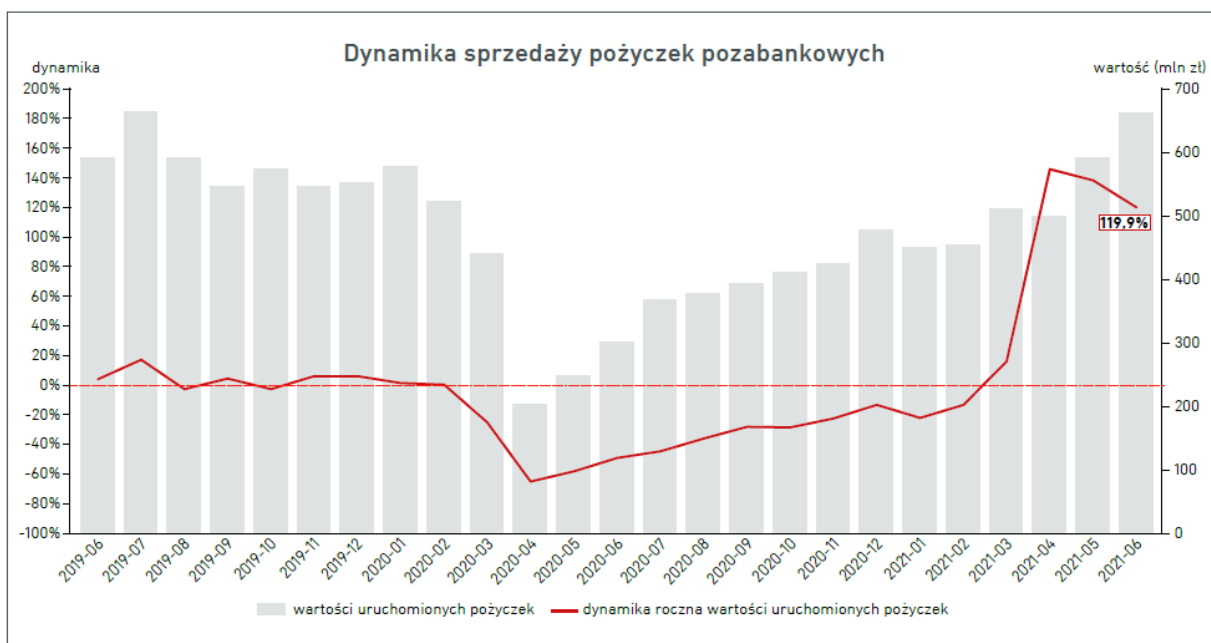
współpracujących z BIK wyniosła (tylko) w czerwcu 2021 r. 661 mln zł (w ujęciu wartościowym) oraz 261,9 tys. sztuk (w ujęciu liczbowym).

Średnia wartość nowo udzielonej w czerwcu 2021 r. pożyczki pozabankowej wyniosła 2 200 zł i była wyższa od średniej wartości pożyczki udzielonej w czerwcu 2020 r. o 11,5%. W czerwcu 2021 r. 40,1% wartości nowo udzielonych pożyczek firmy pożyczkowe przyznały na kwoty powyżej 5 tys. zł, które (w ujęciu liczbowym) stanowiły jednak tylko 10,2% sprzedaży. W ujęciu liczbowym dominowały zaś pożyczki do kwoty 1 tys. zł, które to stanowiły 43,8% liczby udzielonego finansowania. W ujęciu wartościowym pożyczki na kwoty poniżej 1 tys. zł miały 10,0% udział w sprzedaży.

Jak dalej czytamy w najnowszym opracowaniu BIK dot. rynku instytucji pożyczkowych, w pierwszym półroczu 2021 r. liczba nowo udzielonych pożyczek wyniosła 1 342,6 tys. sztuk i była wyższa o 36,4% w porównaniu do analogicznego okresu zeszłego roku. Wartość nowo udzielonych pożyczek w okresie styczeń–czerwiec 2021 r. to 3,165 mld zł – kwota wyższa o 38,0% w zestawieniu do analogicznego okresu 2020 r.

W czerwcu 2021 r. nowo udzielone pożyczki ze wszystkich przedziałów kwotowych i to zarówno w ujęciu liczbowym, jak i wartościowym odnotowały dodatnie dynamiki. Najwyższe dodatnie dynamiki w ujęciu liczbowym w porównaniu do czerwca 2020 r. odnotowały pożyczki ze skrajnych przedziałów: wysokokwotowe powyżej 5 tys. zł (+156,3%) oraz niskokwotowe do 500 zł (+110,8%). W ujęciu wartościowym najwyższą dynamiką charakteryzowały się pożyczki z przedziału powyżej 5 tys. zł (tj. wzrost o 163,6%; zob. *Newsletter BIK o rynku pożyczkowym. Lipiec 2021 r.*, <https://media.bik.pl/publikacje/att/1968618> – dostęp z dnia 23 lipca 2021 r.).

Wartość i dynamika roczna (miesiąc do miesiąca roku poprzedniego)



Źródło: Newsletter BIK o rynku pożyczkowym. Lipiec 2021 r., <https://media.bik.pl/publikacje/att/1968618>
– dostęp z dnia 23 lipca 2021 r.)*

* Treść klauzuli przekazanej na końcu opracowania przez Departament Business Intelligence w Biurze Informacji Kredytowej S.A.:

„Informacje statystyczne przedstawione w materiale wynikają z aktualnego stanu bazy danych BIK, która opiera się na danych przekazywanych BIK przez instytucje pozabankowe, w tym największe firmy pożyczkowe w Polsce, raportujące do BIK. Nie wszystkie działające w Polsce firmy pożyczkowe raportują obecnie do BIK, jednak na podstawie informacji branżowych, BIK szacuje, że posiada dane o więcej niż połowie rynku pożyczkowego. Dane gromadzone w bazie BIK mogą być przedmiotem aktualizacji przez instytucje finansowe, które są ich właścicielami. BIK zastrzega, że taka aktualizacja może obejmować również dane historyczne, objęte już publikowanymi informacjami, co może spowodować zmianę wartości danych historycznych. BIK dokłada wszelkiej staranności, by dane BIK używane do przygotowania opracowania, były kompletne i aktualne, jednakże nie ponosi żadnej odpowiedzialności za decyzje biznesowe podejmowane na podstawie niniejszych informacji”.

Z kolei w raporcie opracowanym przez Doradczy Komitet Naukowego przy Rzeczniku Finansowym czytamy, że:

- instytucje pożyczkowe działające na polskim rynku finansowym dopuszczają się nadużyć względem konsumentów, na co wskazują zarówno charakter, jak i liczba skarg kierowanych do Rzecznika Finansowego oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;

- nieprawidłowości na rynku niebankowych kredytów konsumenckich mają zróżnicowany charakter i występują tak na etapie przedkontraktowym, jak i na etapie zawierania oraz wykonywania umowy;
- mimo wejścia w życie nowych przepisów (mowa o ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw, (Dz. U. poz. 1357 i 1830)) instytucje pożyczkowe nadal dopuszczają się nadużyć względem konsumentów;
- można zaobserwować wzrostową tendencję w zakresie skarg kierowanych przez konsumentów na działania instytucji pożyczkowych (tj. liczba skarg w 2016 r. wyniosła 210, w 2017 r. – 279, a w 2018 r. już 454);
- na podstawie skarg wpływających do Rzecznika Finansowego dotyczących instytucji pożyczkowych, eksperci Biura Rzecznika Finansowego dostrzegli, że niektórzy pożyczkodawcy konstruują warunki umowy w taki sposób, aby obciążyć klienta możliwe wysokimi pozaodsetkowymi kosztami pożyczki;
- instytucje pożyczkowe specjalnie i sztucznie wydłużają okres spłaty kredytu konsumenckiego, co wiąże się z tym, że wydłużenie czasu spłaty pożyczki ma bezpośredni wpływ na wysokość maksymalnych pozaodsetkowych kosztów kredytu; wydłużony okres spłaty kredytu sprawia, że kredytodawca (instytucja pożyczkowa) może naliczyć wyższe pozaodsetkowe koszty kredytu;
- niewypełnianie obowiązków informacyjnych przez instytucje pożyczkowe jest jednym z najczęściej występujących nadużyć na rynku kredytów konsumenckich, a tego typu nieprawidłowości, jak czytamy w raporcie, stanowią praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów;
- istotnym problemem na rynku niebankowych kredytów konsumenckich jest stosowanie przez instytucje pożyczkowe bardzo wysokich opłat i prowizji, które są nadmierne w stosunku do świadczonej usługi kredytowej i w większości przypadków nieadekwatne do wykonanych przez kredytodawcę czynności, również odsetki stanowiące wynagrodzenie kredytodawcy za udzielenie kredytu konsumentowi ustalane są na wysokim poziomie;
- w sprawach zgłaszanych do Rzecznika Finansowego zauważono, że część instytucji pożyczkowych przyjmuje, że kredytowane koszty, takie jak prowizja, opłata przygotowawcza czy opłata administracyjna – mieszczą się w definicji całkowitej kwoty kredytu, a w konsekwencji mogą stanowić część tej kwoty;

- instytucje pożyczkowe stosują zróżnicowane i niejasno określone opłaty.

W komentowanym opracowaniu podkreślono, że Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w przypadku stwierdzenia ww. nieprawidłowości – wydawał decyzję zakazującą stosowania danej, zakazanej praktyki. Poniżej zostały wymienione nadużycia w zakresie wypełniania obowiązków informacyjnych przez instytucje pożyczkowe, stwierdzone przez Prezesa UOKiK, a dotyczyły one (dla przykładu):

- przekazywania nieprawdziwej informacji o wysokości rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania;
- nieprzekazywania pełnych informacji o kosztach kredytu konsumenckiego;
- nieprzekazywania konsumentom w umowach o kredyt konsumencki informacji o całkowitej kwocie do zapłaty przez konsumenta;
- pozbawienia konsumenta rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji poprzez podawanie błędnej informacji o całkowitej kwocie pożyczki w umowie pożyczki;
- nieprzekazywania konsumentom przed zawarciem umowy o kredyt konsumencki informacji o pobieranych opłatach: przygotowawczej i administracyjnej, które konsument jest zobowiązany ponieść w związku z umową o kredyt konsumencki;
- podawania nieprawdziwej informacji o całkowitym koszcie kredytu poprzez nieuwzględnianie kosztu opłaty za obsługę pożyczki w domu;
- niewskazania w umowach pożyczki kwoty odsetek należnych w stosunku dziennym;
- czy też niepodawania na formularzu informacyjnym dotyczącym kredytu konsumenckiego informacji o częstotliwości płatności rat oraz o kolejności zaliczania rat kredytu konsumenckiego na poczet należności kredytodawcy (zob. *Raport Doradczego Komitetu Naukowego przy Rzeczniku Finansowym pt. „Nieprawidłowości na rynku finansowym a ochrona konsumenta”*, s. 75–79, <https://rf.gov.pl/o-nas/doradczy-komitety-naukowy/dzialania-dkn/raport-nieprawidlowosci-na-rynku-finansowym-a-ochrona-konsumenta/> – dostęp z dnia 23 lipca 2021 r.)

Komentowane podmioty gospodarcze opierają się o dwa główne kanały dystrybucji – nadal dynamiczny segment *online*, przez platformy internetowe oraz w sprzedaży *offline*, w punktach stacjonarnych oraz podczas wizyt domowych (patrz: Wykres 1). Biorąc pod uwagę przeciętną wielkość pożyczki (tj. ok. 2100 zł – wg danych ZRRF, KPF oraz ZFP za 2016/2017 r.) i to, że według przeprowadzonego badania klienci zaciągali w ostatnim

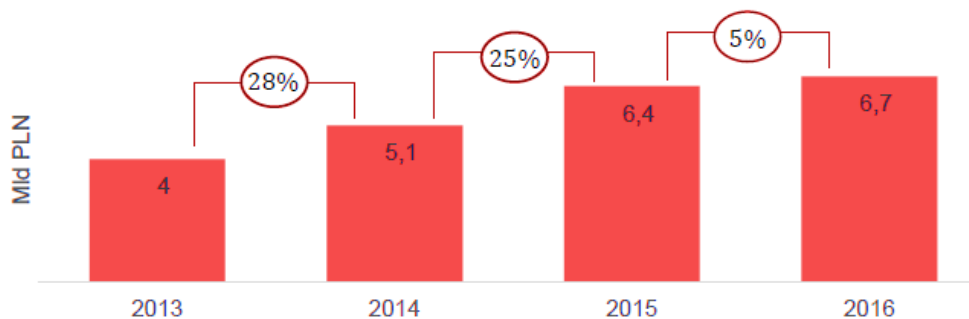
roku ok. 2,2 pożyczki (wg danych ZRRF, KPF oraz ZFP), liczbę klientów rynku możemy ocenić na ok. 1,5 miliona. Jest to szacunek ostrożny, biorąc pod uwagę, że istnieją opracowania mówiące nawet o 3 milionach klientów. Największe nasycenie rynku pozabankowymi pożyczkami konsumenckimi występuje na zachodzie i północnym zachodzie kraju (patrz: Rysunek 2).

Wykres 1. Struktura kanałów dystrybucji pożyczek



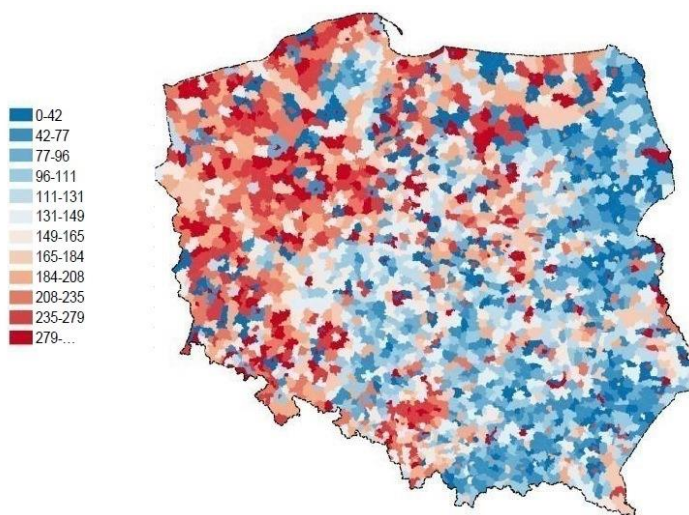
Źródło: Opracowano na podstawie danych FRRF, KPF, ZFP

Wykres 2. Szacunkowa wartość udzielonych w Polsce pożyczek



Źródło: Opracowano na podstawie danych FRRF, KPF, ZFP

Rysunek 2. Liczba pożyczek zakończonych w okresie styczeń 2014-marzec 2017 na 1000 mieszkańców gminy



Źródło: Opracowano na podstawie danych FRRE, KPF, ZFP

3. PROBLEMATYKA LICHWY W ASPEKcie PROCESOWO-DOGMATYCZNYM

Przestępstwo lichwy określone było w art. 18a ustawy o kredycie konsumenckim, uchylonym w 2011 r. Przestępstwo opisane w art. 304 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2021 r. poz. 2345), dalej: „k.k.”, dotyczy wyzysku. Zgodnie z jego treścią karze pozbawienia wolności do lat 3 podlega każdy, kto wyzyskując przymusowe położenie innej osoby fizycznej, prawnej albo jednostki organizacyjnej nie mającej osobowości prawnej, zawiera z nią umowę, nakładając na nią obowiązek świadczenia niewspółmiernego ze świadczeniem wzajemnym.

Do wypełnienia znamion przestępstwa jest konieczne **znajdowanie się osoby w przymusowym położeniu** (więcej na ten temat: M. Gałązka, *Komentarz do art. 304 k.k.*, [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis/el.), a sprawca musi działać umyślnie, tj. zdawać sobie sprawę z położenia pokrzywdzonego i działać w celu osiągnięcia korzyści. Znamię wyzyskania przymusowego położenia kontrahenta ma zabarwienie intencjonalne, ale zarazem należy do strony przedmiotowej jako sytuacja, która musi obiektywnie zaistnieć (zob. M. Królikowski, R. Zawłocki (red.), *Kodeks karny. Część szczególna*, Warszawa 2017, s. 985).

Potwierdził to Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 28 stycznia 2010 r. (III KK 260/09), w którym stwierdził, że samo stwierdzenie lichwiarskiego charakteru umowy nie wystarcza do przyjęcia odpowiedzialności za przestępstwo określone w art. 304 k.k., a warunkiem niezbędnym tej odpowiedzialności jest ponadto ustalenie, że osoba

pokrzywdzona, zawierająca z oskarżonym umowę znajdowała się w przymusowym położeniu – a więc, że dotknęły ją takie okoliczności życiowe, w tym ekonomiczne, które przesądziły o konieczności zawarcia przez nią tej umowy bez względu na stan pokrzywdzenia, wiążący się z niewspółmiernością określonych tą umową świadczeń – oraz, że oskarżony miał pełną świadomość tego faktu.

Taka konstrukcja przepisu prowadzi do sytuacji, w której poza zakresem penalizacji znajdują się liczne zachowania o jednoznacznie lichwiarskim charakterze. Potwierdzają to badania Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości (zob. P. Kozłowska-Kalisz, A. Szczekała, *Przestępstwo lichwy w świetle badań empirycznych* – pod kierunkiem naukowym prof. dra hab. Marka Mozgawy, [w:] *Prawo w działaniu, Sprawy karne, tom 18*, Warszawa 2014), z których wynika, że w latach 2008–2010 aż w 89,7% przypadków postępowania umorzono bądź odmówiono wszczęcia postępowania (191 spraw). Jedynie 20 spraw zakończyło się skierowaniem do sądów aktów oskarżenia, a tylko 4 sprawy zakończyły się wyrokiem skazującym. Zdaniem autorów raportu, wynika to przede wszystkim z ustawowej konstrukcji tego typu czynu zabronionego, który opiera się na znamionach ocennych: „wyzyskanie”, „przymusowe położenie”, „niewspółmierność świadczeń”. Nie ułatwiają też w praktyce stosowania przepisu art. 304 k.k. inne wątpliwości interpretacyjne, np. to, czy świadczenia zastrzeżone na wypadek niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, powinny być brane pod uwagę w kontekście porównywania współmierności świadczeń stron.

Na potwierdzenie swoich tez, autorzy wskazują na kilka przykładów, które są znamienne dla przedstawionego problemu. W jednej z badanych spraw (Prokuratura Rejonowa w M., 2 Ds. 500/10/s) zawiadamiająca podnosiła, że w 2003 r. zawarła umowę pożyczki gotówkowej na kwotę 650 zł, której nie spłaciła w terminie. W wyniku zajęcia komorniczego renty spłaciła już 21 958,07 zł, a do spłaty pozostało jej jeszcze 52 614,85 zł i „kwota ta mimo spłacania codziennie jest wyższa”. W toku czynności sprawdzających ustalono, że zgodnie z regulaminem udzielenia pożyczki odsetki za zwłokę w spłacie pożyczki wynosiły 1% za każdy dzień. Niespłacona należność główna wraz z odsetkami umownymi osiągnęła na dzień 30 czerwca 2010 r. kwotę 52 614,85 zł. Postanowieniem w sprawie 2 Ds. 500/10/s odmówiono wszczęcia śledztwa w sprawie o czyn z art. 304 k.k. na zasadzie art. 17 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 537, z późn. zm., dalej: k.p.k.), uznając, że czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego.

W innej sprawie sąd (Sąd Rejonowy w W., III K 960/10) wskazał na niezaistnienie znamienia przymusowej sytuacji pokrzywdzonego. Jak stwierdził, należy przyjąć, że istotnie B.N. udzieliła K.D. od marca 2007 r. do kwietnia 2009 r. jedenaście pożyczek, na łączną kwotę przekraczającą 18 000 zł oraz 200 euro, zaś pokrzywdzona zwróciła jej w tym okresie ponad 50 000 złotych, a zatem sumę świadczącą o pobieraniu przez sprawczynię odsetek, które muszą być uznane za świadczenie niewspółmierne w rozumieniu art. 304 k.k. Powyższe nie jest jednak wystarczające dla utrzymania w mocy zaskarżanego wyroku. Dla bytu art. 304 k.k. konieczne jest także wykazanie, że K.D. znajdowała się w przymusowym położeniu, które zmusiło ją do zaciągania pożyczek u oskarżonej z nader niekorzystnym oprocentowaniem.

W kolejnej sprawie (Prokuratura Rejonowa w R., 3 Ds. 1088/10) zawiadomienie o podejrzeniu zawarcia umowy lichwiarskiej dotyczyło umowy pożyczki gotówkowej w wysokości 650 zł pomiędzy H.S. jako pożyczkodawcą a A.F. jako pożyczkobiorcą. Wobec braku spłaty pożyczki H.S. wniosła do sądu pozew, w którym domagała się zapłaty sumy pożyczki w kwocie 650 zł, a ponadto odsetek umownych w kwocie 65 zł za każdy dzień zwłoki, powołując się na postanowienia umowy, w której stwierdzono, że „za opóźnienie w zwrocie pożyczki pożyczkobiorca jest zobowiązany jest do zapłaty odsetek w wysokości 10% dziennej kwoty pożyczki”. Prokurator odmówił wszczęcia śledztwa w sprawie zawarcia umowy pożyczki przy wyzyskaniu przymusowego położenia A.F. oraz nałożeniu na podstawie wskazanego kontraktu cywilnego obowiązku świadczenia niewspółmiernego ze świadczeniem wzajemnym, tj. o czyn z art. 304 k.k., na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k. – z uwagi na okoliczność, że jest brak jest znamion czynu zabronionego. Z uzasadnienia: „Analiza zebranych w sprawie materiałów nie daje podstaw do wszczęcia śledztwa. Podnieść należy, że analiza przepisów przedmiotowej umowy pożyczki wskazuje, że na pożyczkobiorcę nie został nałożony obowiązek umowny jakiegokolwiek świadczenia w okresie, na który kontrakt został przez strony przewidziany umową, a więc od 27.12.2009 r. do 26.01.2010 r. W przypadku terminowego uregulowania zobowiązania pożyczkobiorca nie zostałby więc obciążony niewspółmiernym świadczeniem. Pożyczkodawca, a następnie powódka w sposób nieuprawniony domagała się rażąco wysokich odsetek za opóźnienie przy zwrocie sumy pożyczki. Jako meritum niniejszego postępowania jawi się zatem «lichwiarski» charakter ustanowionych w kontrakcie karnych odsetek. Kary umowne oraz odsetki nie należą do

świadczeń wzajemnych, dlatego też wyzysk związany z tymi instytucjami nie jest objęty zakresem przepisu art. 304 k.k.”.

W poniższej części niniejszego uzasadnienia zostaną przedstawione przykłady spraw przekazanych przez **Prokuraturę Krajową** – związanych z udzielaniem pożyczek na bardzo wysoki, niedozwolony przez prawo procent, obrazujących jaką formę może przybrać lichwa:

1) We wrześniu 1999 r. B.C. zawarła z W.B. na prośbę swojej znajomej (wcześniej co najmniej dwukrotnie zawierającej umowy pożyczki z W.B.), umowę pożyczki na kwotę 6 500 zł z odsetkami w wysokości 3% w stosunku dziennym.

B.C. pieniądze stanowiące przedmiot pożyczki przekazała znajomej, która pomimo wcześniejszych uzgodnień, pożyczki nie regulowała. Poręczycielem pozostawała osoba trzecia – K.H.

Sąd Rejonowy w S. wyrokiem z dnia 5 maja 2000 r., orzekł wobec B.C. i K.H. solidarnie, spłatę zobowiązania 6 500 zł z odsetkami w wysokości 3% w stosunku dziennym od dnia 18 listopada 1999 r. wraz z kosztami sądowymi w wysokości 400 zł i 330 zł tytułem podatku VAT na rzecz W. B.

Zaległość na dzień 23 listopada 2017 r. **pomimo 17-letniej spłaty** zadłużenia przez B. C, nadal wynosiła 6 500 zł z tytułu należności głównej oraz 1 240 603,82 zł tytułem odsetek. Z zaświadczenia komornika wynikało, że w przypadku zwłoki w płatności dalsze **odsetki** od dnia 24 listopada 2017 r. wraz z należną od nich opłatą egzekucyjną i podatkiem VAT **wynosić będą 222,30 zł dziennie**. Opłatę egzekucyjną określono na kwotę 38 995,33 zł, a należny podatek VAT na kwotę 8 968,92 zł.

W przedmiotowej sprawie odsetki umowne ustalone przez strony zostały tym samym ukształtowane na poziomie **1095%** w stosunku rocznym. W takim stanie rzeczy, uwzględniając zmienną stopę kredytu lombardowego NBP w kolejnych latach, odsetki za okres od 20 lutego 2006 r. do dnia sporządzenia pozwu (12 grudnia 2017 r.) powinny wynosić 14 475,59 zł, podczas gdy w rzeczywistości wyniosły 847 535 zł a za cały okres łącznie 1 240 603,82 zł.

Powyższy przykład obrazuje **niedozwolone praktyki** związane z udzielaniem pożyczek na lichwiarski procent i wyzysk doprowadzający do spirali zadłużenia, a w konsekwencji tzw. „śmierci cywilnej”.

W sprawie tej, podobnie jak i w innych, gdzie pożyczkodawcą był W.B., miało miejsce **wyzyskanie przymusowego położenia pożyczkobiorcy** w tym znaczeniu, że

zmuszony on był do nawiązania więzi cywilnoprawnej z W.B., albowiem pożyczkobiorca nie miał zdolności kredytowej, a zmuszony był do zaspokojenia wierzycieli.

Istotną uwagę na gruncie przedstawionego stanu faktycznego jest to, że umowa pożyczki została zawarta przed dniem 20 lutego 2006 r., tj. przed datą od kiedy do polskiego porządku prawnego wprowadzono przepisy art. 359 § 2 (1–3) 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, z późn. zm., dalej: k.c.), w myśl których maksymalna wysokość odsetek wynikających z czynności prawnej nie mogła w stosunku rocznym przekraczać 4-krotności (obecnie 2-krotności) wysokości stopy kredytu lombardowego Narodowego Banku Polskiego.

Prokuratura skierowała pozew o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego.

- 2) Także kolejny przykład wskazuje jak można wykorzystywać dostępne mechanizmy cywilnoprawne by wypaczyć ideę swobody kontraktowania.

Kanwą powództwa o ustalenie nieważności umowy pożyczki, wywiedzionego przez prokuratora, były ustalenia związane z działaniami karnymi. D.B. w dniu 20 grudnia 2017 r. zawarła umowę pożyczki z H. F. sp. z o. o. (dalej: H.F.).

Zgodnie z postanowieniami umownymi pożyczkodawca H.F. udzielał pożyczkobiorcy D.B. pożyczkę pieniężną na cel związany z działalnością gospodarczą w kwocie 80 000 zł. Kwota ta stanowiła kapitał pożyczki, który miał być wypłacony na dwa rachunki pożyczkobiorcy. Pożyczkodawcy przysługiwało wynagrodzenie z tytułu korzystania przez pożyczkobiorcę z kapitału pożyczki i wynosiło 50 000 zł. Zarówno kapitał pożyczki, jak i należna pożyczkodawcy prowizja zostały oprocentowane maksymalnymi odsetkami w wysokości 10% w skali roku.

Ostatecznie całkowita kwota pożyczki do zwrotu wynosić miała 145 000 zł, w tym 15 000 zł odsetki od kwoty 130 000 zł, tj. sumy pożyczki realnej i prowizji.

Zapłata całości wymienionej kwoty miała nastąpić jednorazowo do dnia 18 lutego 2019 r., zaś za opóźnienie pożyczkobiorca miał zapłacić pożyczkodawcy odsetki za opóźnienie w wysokości odsetek maksymalnych. Spłata kapitału przed terminem nie miała wpływu na wysokość należnej prowizji.

Dodatkowo pożyczkobiorca zobowiązany był poddać się egzekucji do kwoty 180 000 zł w akcie notarialnym sporządzonym w dniu zawarcia rzeczzonej umowy.

Zabezpieczeniem było ustanowienie hipoteki umownej do kwoty 180 000 zł na należącej do pożyczkobiorcy nieruchomości.

Proponowane warunki udzielenia pożyczki zdają się być nadzwyczaj restrykcyjnymi, jednakże działania pożyczkodawcy dalej je obostrzyły.

Mianowicie, z dwóch rachunków, na które miał nastąpić przelew kapitału pożyczki, jednym był rachunek należący do wspólnika pożyczkodawcy H.F.

D.B. nigdy nie weszła w posiadanie środków tamże przelanych, zatem realny kapitał pożyczki jej przekazanej wynosił 55 000 zł, z kontraktowanych 80 000 zł.

Kwota 55 000 zł stanowiła 38% globalnej kwoty powstałego bazowego zadłużenia na rzecz H. F.

W sprawie tej wykorzystano wyraźne niedołęstwo D.B. i naruszono zasadę ekwiwalentności świadczeń. Wprowadzono zapis umowny, że całkowity koszt pożyczki wynosi 65 000 zł, jednakże w związku z przekazaniem – zresztą w drodze wprowadzającego w błąd zastrzeżenia w umowie – kwoty 25 000 zł na rachunek należący do osoby trzeciej, rzeczywisty koszt pożyczki był o tę kwotę wyższy.

Celem obejścia regulacji odnoszących się do kredytu konsumenckiego, miało miejsce fikcyjne zarejestrowanie działalności gospodarczej D.B. (na tydzień przed zawarciem rzeczonyj umowy) oraz równie fikcyjne zastrzeżenie, że zawarcie umowy następuje w związku i na cel związany z działalnością.

D.B. jest osobą niezdolną do pracy od 1998 r. mającą objawy głębokiej depresji, połączonej z całkowitą biernością i rezygnacją z aktywnego życia zawodowego, co zostało wykorzystane przez pożyczkodawcę.

Prokurator skierował w przedmiotowej sprawie pozew o ustalenie nieważności umowy pożyczki.

- 3) W innej sprawie prokuratura okręgowa realizowała czynności wyjaśniające zmierzające do udzielenia pomocy pokrzywdzonym praktyką G. Sp. z o.o.

Przykładem **działalności lichwiarskiej** wymienionej spółki, było zawarcie w dniu 21 stycznia 2014 r. umowy pożyczki z J. i H.O. na kwotę 35 000 zł. Zabezpieczeniem spłaty było ustanowienie hipoteki umownej w wysokości 90 000 zł na nieruchomości stanowiącej własność pożyczkobiorców, którzy poddali się egzekucji z aktu notarialnego do kwoty 90 000 zł.

Ustalono odsetki umowne za opóźnienie w spłacie pożyczki na poziomie 16% w stosunku rocznym, opłatę ponaglającą w wysokości 200 zł, **opłatę przygotowawczą w wysokości 10% kwoty udzielonej pożyczki**, tj. kwotę w wysokości 3500 zł oraz odsetki kapitałowe w kwocie 4833,08 zł. Całkowita kwota pożyczki wyniosła 60

200 zł, a **koszty jej zawarcia 25 200 zł**. Pożyczka miała zostać spłacona w ciągu roku, zaś miesięczna rata to kwota 1300 zł, przy czym ostatnia rata została przewidziana w wysokości 24 233,08 zł tytułem spłaty pozostałej należności głównej pożyczki, 16 866,92 zł tytułem prowizji za udzielenie pożyczki oraz 3500 zł tytułem opłaty przygotowawczej.

Pierwsza rata miała zostać zapłacona **w terminie 3 dni** po wypłacie całkowitej kwoty pożyczki.

Od pożyczkobiorców uzyskano oświadczenie, że nie znajdują się w sytuacji przymusowej w rozumieniu art. 388 § 1 k.c.

Z uwagi na śmierć H.O., pożyczkodawca zażądał od J.O. natychmiastowej spłaty całego zobowiązania nalegając na sprzedaż mieszkania będącego zabezpieczeniem pożyczki. Postanowieniem z dnia 4 października 2015 r. Sąd nadał klauzulę wykonalności do kwoty 90 000 zł aktowi notarialnemu zawierającemu poddanie się egzekucji.

Sprawa merytorycznie nie została zakończona, **nadal prowadzone są czynności**.

- 4) Prokuratura prowadziła również postępowanie, w toku którego ustaliła, że w dniu 2 lipca 2015 r., P. W. zawarł z M.F. pod postacią dwóch porozumień, umowę pożyczki na kwotę 450 000 zł, która miała być kredytem konsolidacyjnym dla wcześniejszych zobowiązań.

W pierwszym porozumieniu P. W. przekazał M.F. 8 weksli o łącznej wartości 1 000 000 zł za cenę 450 000 zł.

W drugim porozumieniu P.W. zobowiązał się do wykupu weksli, przy ustalonym harmonogramie:

- weksel 01 na kwotę 20 000 zł do dnia 26 lipca 2015 r.;
- weksel 02 na kwotę 20 000 zł do dnia 26 sierpnia 2015 r.;
- weksel 03 na kwotę 20 000 zł do dnia 26 września 2015 r.;
- weksel 04 na kwotę 20 000 zł do dnia 26 października 2018 r.;
- weksel 05 na kwotę 20 000 zł do dnia 26 listopada 2018 r.;
- weksel 06 na kwotę 20 000 zł do dnia 26 grudnia 2018 r.;
- weksle 07,08 na kwoty po 200 000 zł do dnia 30 grudnia 2015 r.

W przypadku terminowego wykupu weksli od 01 do 05, weksel numer 06 miał zostać przekazany wystawcy tj. P.W. za kwotę 470 000 zł. W przypadku terminowego wykupu weksla nr 06 weksle o numerach 07 i 08 miały zostać przekazane wystawcy

za 1 zł. W przypadku niewykupienia któregokolwiek z weksli o numerach od 01 do 06, P.W. zobowiązany był do wykupu weksli nr 07 i 08 za cenę nominalną w terminie do dnia 30 grudnia 2015 r. Łączna wartość należności do spłacenia przez P.W. – przy założeniu, że pożyczka byłaby spłacana terminowo – wynosiła 570 002 zł, wysokość odsetek za okres do dnia 30 grudnia 2015 r., w skali 6 miesięcy to kwota 120 002 zł, tj. 26,67% wartości kwoty pożyczki.

Powyższe wartości pozostawały w sprzeczności z zapisami art. 359 § 21 k.c., który na dzień 2 lipca 2015 r. stanowił, że maksymalna wysokość odsetek wynikających z czynności prawnych nie może w stosunku rocznym przekraczać czterokrotności wysokości stopy kredytu lombardowego Narodowego Banku Polskiego. Stopa kredytu lombardowego została ustalona na 2,50%, a zatem czterokrotność stopy to 10%.

W przypadku nieterminowej spłaty pożyczki, pożyczkobiorca był zobowiązany do wykupienia weksli 06, 07, 08 za cenę nominalną co sprawiało, że wysokość należności była jeszcze większa.

Zawarcie porozumienia wekslowego sprowadzało się do obejścia art. 359 § 2¹ k.c.

Prokurator złożył w przedmiotowej sprawie pozew o ustalenie nieważności czynności prawnych wraz z wnioskiem o udzielenie zabezpieczenia.

- 5) Innym przykładem sprawy dotyczącej zjawiska lichwy jest sprawa, której stan faktyczny przedstawiał się następująco.

W dniu 23 listopada 2011 r., w kancelarii notarialnej pomiędzy Z.S. a D.K. doszło do zawarcia w formie aktu notarialnego umowy pożyczki oraz jej zabezpieczenia w formie ustanowienia przez Z.S. hipoteki na posiadanej działce. Pożyczkodawca w akcie notarialnym oświadczył, że udziela pożyczki bez oprocentowania z ustalonym terminem zwrotu na dzień 29 lutego 2012 r. w kwocie 50 000 zł, ale faktycznie uzyskana kwota wynosiła 30 000 zł. Pozostałą kwotę stanowiły *de facto* ukryte odsetki kapitałowe.

Z.S. przed 23 listopada 2011 r. posiadała inne zadłużenia wobec banku i prywatnych wierzycieli.

Jako zabezpieczenie pożyczki zaoferowała zabudowaną działkę o powierzchni 0,2300 ha. Tym samym aktem notarialnym Z.S. ustanowiła na wskazanej działce hipotekę do kwoty 51 000 zł, tytułem zabezpieczenia spłaty pożyczki i przyznanych kosztów, a także poddała się egzekucji stosownie do art. 777 § 1 pkt 4 k.p.c.

Z.S. otrzymane pieniądze przeznaczyła na spłatę zobowiązań. Zaciągnięta pożyczka nie została spłacona w jakiegokolwiek części.

Doszło do przejęcia nieruchomości przez D.K. za cenę 2/3 wartości oszacowania jako, że sprzedaż w trybie licytacji nie doszła do skutku.

Odnosząc się do zastrzeżonego w umowie pożyczki wynagrodzenia w postaci faktycznie ukrytych odsetek kapitałowych, wskazać należy, że postanowienie umowy pozostaje w sprzeczności z art. 359 § 21 k.c. wprowadzonym w życie w dniu 20 lutego 2006 r. ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1316). Nowelizacja ustanowiła maksymalną wysokość odsetek wynikających z czynności prawnej, które nie mogły być podwyższone na mocy postanowień umownych.

Konstrukcja umowy polegała na tym, że Z.S. pożyczając 30 000 zł na okres 3 miesięcy zobowiązana została do zwrotu pożyczkodawcy kwoty 50 000 zł, przy czym różnica, to nic innego jak wynagrodzenie w formie odsetek. Zysk odsetkowy D.K. w kwocie 20 000 zł miał zatem wynosić około 22% miesięcznie, a więc odsetki w stosunku rocznym ustalone zostały na poziomie około 264%.

W tym czasie dopuszczalna wysokość stopy kredytu lombardowego Narodowego Banku Polskiego postawała na poziomie 24% rocznie.

Odsetki 264% rocznie nie miały oparcia w prawie cywilnym, ale także uzasadnienia w wysokości inflacji i zyskach osiągniętych w ramach rzetelnie prowadzonej działalności gospodarczej. Niedozwolone ukrycie odsetek, stanowiło obejście obowiązujących przepisów art. 359 § 21 k.c. i art. 359 § 22 k.c.

W przedmiotowej sprawie prokurator skierował pozew o unieważnienie czynności prawnych.

Prócz działalności cywilnej, powszechne jednostki organizacyjne prokuratury prowadzą przede wszystkim postępowania karne, których stany faktyczne dotyczą przedmiotowej problematyki.

- 1) Przykładem tego rodzaju postępowań jest sprawa prokuratury, w przedmiocie wyłudzenia poświadczenia nieprawdy w okresie od 17 stycznia 2012 r. do dnia 25 kwietnia 2014 r. w kancelarii notarialnej przez A.D. oraz pożyczkobiorców przez podstępne wprowadzenie w błąd funkcjonariusza publicznego i złożenie niezgodnych z prawdą oświadczeń woli, że umowy są pod tytułem darmym, podczas gdy strony

wspólnie uzgodniły, że pożyczki są oprocentowane, to jest o czyn z art. 272 k.k. w zw. z art. 12 k.k. i inne.

Niniejszym postępowaniem objęto, poza problematyką aktów notarialnych umów pożyczek i umów **przewłaszczenia własności nieruchomości na zabezpieczenie**, także kwestie związane z zaistnieniem czynów z art. 304 k.k.

Umowy pożyczki i umowy przewłaszczenia własności nieruchomości były zawierane w ustalonej kancelarii notarialnej. W większości przypadków schemat działania polegał na tym, że osoby będące w trudnej sytuacji finansowej bądź rodzinnej, bez zdolności kredytowej i możliwości rozwiązania swoich problemów za pomocą kredytów bądź pożyczek bankowych, poszukiwały innych instytucji, które mogłyby udzielić pilnie pożyczki. Osoby te znajdowały najczęściej w gazecie ogłoszenie o możliwości udzielenia pożyczki wraz z podanym numerem telefonu. Następnie dzwoniły pod podany numer telefonu, a osoba odbierająca połączenie umawiała się z danym pożyczkobiorcą na spotkanie w miejscu zamieszkania. Wówczas do miejsca zamieszkania tej osoby przyjeżdżała osoba umawiająca wizytę oraz osoba przedstawiająca się jako prawnik, a rozmowa dotyczyła możliwości udzielenia pożyczki przez osobę prywatną (pożyczkodawcę – A.D.) za ich pośrednictwem pod zastaw nieruchomości. W czasie rozmów tłumaczyli osobom ubiegającym się o pożyczkę, że są w stanie pomóc im w uzyskaniu pożyczki bankowej w krótkim okresie czasu, tak aby mogli spłacić ją pożyczkodawcę i nie stracić nieruchomości. Nadto wymienieni informowali, że udzielona pożyczka będzie oprocentowana w skali od 5% do 10%. Były ustalane wówczas raty pożyczek (najczęściej o wartościach kilku tysięcy złotych) oraz krótki okres spłaty (najczęściej okres od 3 miesięcy do 9 miesięcy). Jednocześnie pośrednicy informowali ubiegających się o pożyczkę, że za pośrednictwo w udzielaniu pożyczki należą im się pieniądze.

Pośrednicy pobierali od tych osób dokumentację dotyczącą danej nieruchomości, wypisy gruntów, odpis księgi wieczystej i umawiali ich najczęściej telefonicznie w ustalonej kancelarii notarialnej, celem podpisania w formie aktu notarialnego umowy pożyczki i umowy przewłaszczenia własności nieruchomości na zabezpieczenie.

W obecności pośredników pożyczkobiorcy w kancelarii notarialnej zawierali umowy pożyczki wraz z umową przewłaszczenia własności nieruchomości na zabezpieczenie. Przed podpisaniem aktu notarialnego pożyczkobiorcy nie

otrzymywali żadnych pieniędzy od pożyczkodawcy tytułem pożyczki, zaś samego kontrahenta umowy poznawali bezpośrednio przed podpisaniem aktu notarialnego.

W treści aktów notarialnych figurowały zapisy, dotyczące udzielonej pożyczkobiorcom pożyczki w określonej kwocie bez oprocentowania wraz z terminem zwrotu pożyczki oraz zobowiązaniem pożyczkobiorców do uiszczania rat przez okres udzielonej pożyczki i zapłaty reszty kwoty w ostatnim miesiącu, na jaki została udzielona pożyczka. Jednocześnie w zapisach notarialnych znajdowało się stwierdzenie, że pożyczkobiorcy kwotę pożyczki wskazaną w akcie notarialnym otrzymali do rąk własnych gotówką przed podpisaniem aktu notarialnego, co pokwitowali.

Zabezpieczeniem zwrotu pożyczki były nieruchomości pożyczkobiorców, które w przypadku braku zapłaty pożyczki w określonym terminie przechodziły na własność pożyczkodawcy. Faktycznie z zeznań pożyczkobiorców wynikało, że nigdy nie otrzymali przed podpisaniem aktu notarialnego żadnej kwoty pożyczki od pożyczkodawcy.

W kancelarii notarialnej pożyczkodawca wypłacał pożyczkobiorcom część pieniędzy wskazanych jako otrzymane w akcie notarialnym, **zatrzymując sobie pozostałą część, jako koszty związane z udzieleniem pożyczki, odsetkami.** Nadto kwoty wpisane w aktach notarialnych jako raty pożyczki faktycznie były ukrytymi odsetkami, które nie były zapisane w aktach notarialnych. Podczas podpisywania aktów notarialnych obecni najczęściej byli pośrednicy, którzy otrzymywali prowizję za pośrednictwo w udzieleniu pożyczki wypłacane z pieniędzy otrzymanych przez pożyczkobiorców.

Notariusz w większości przypadków nie tłumaczył stronom zapisów znajdujących się w akcie notarialnym, odczytywał akt notarialny napisany na brudno, a następnie go przepisywał na czysto i nie odczytując już zapisów umieszczonych w aktach notarialnych, przedkładał stronom do podpisu. Następnie z uwagi na brak jakiegokolwiek pomocy w uzyskaniu pożyczki w banku przez pośredników, do czego się wcześniej zobowiązywali, pożyczkobiorcy nie byli w stanie płacić rat pożyczek, czy też spłacić pozostałej kwoty pożyczki pożyczkodawcy. Wówczas A.D. przejmował na własność nieruchomości pożyczkobiorców będące zabezpieczeniem spłaty udzielonej pożyczki zwalniając ich z długu, a następnie je sprzedawał lub wносił aportem do spółki.

- 2) Innym przykładem sprawy karnej o lichwę było postępowanie prokuratury o czyny z art. 304 k.k. i inne.

W toku tego postępowania ujawniono, że w 2012 r. ustalona spółka zawarła 26 umów pożyczki na łączną kwotę ponad 465 719 zł. Umowy określały, że okres pożyczki wynosił 1 miesiąc, z możliwością przedłużenia do 24 miesięcy, zaś wysokość odsetek ustalona była na poziomie 44,34%–62%. Prezes zarządu w imieniu Spółki negocjował i podpisywał zawierane umowy. Zabezpieczeniem pożyczek były weksle własne w dziesięciokrotnej wysokości pożyczzonej sumy oraz hipoteka na nieruchomości we wskazanej wysokości.

Każdorazowo osoby zaciągające pożyczkę wraz z pożyczkodawcą jeździły do kancelarii notarialnej, gdzie sporządzany był akt notarialny, ustanawiający hipotekę na nieruchomościach. Koszty sporządzenia aktu notarialnego obciążały pożyczkobiorców, pomimo, że nie byli o tym informowani. Większość osób zaciągających pożyczki znajdowała się w trudnej sytuacji życiowej, ze względu na brak zdolności kredytowej, bądź z uwagi na figurowanie w BIK i nie miała szans na uzyskanie kredytów w bankach.

Ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wynikało także, że część pożyczkobiorców zalegała ze spłatami rat pożyczek, co spowodowało skierowanie przeciwko nim spraw na drogę sądową oraz wszczęcie egzekucji komorniczej. Część osób pomimo, że nie spłacała rat pożyczek, nie otrzymała żadnej informacji dotyczącej bądź zaległości, bądź wystąpienia przez firmę udzielającą pożyczki na drogę sądową.

Część zawieranych umów pożyczek zawierała zapis o tym, że poręczycielem pożyczki jest inna ustalona spółka. Zapisy o poręczeniu pożyczki były niejasne i nie zostały wytłumaczone, a część pożyczkobiorców była przekonana, że umowę podpisuje właśnie z firmą poręczającą.

Ustalono nadto, że na stronach internetowych Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: KNF), na liście ostrzeżeń widniała firma poręczająca pożyczkę, natomiast nie było firmy udzielającej pożyczki jako podmiotu wykonującego czynności bankowe bez zezwolenia KNF.

Z zeznań pokrzywdzonych wynikało, że potrzebowali oni pieniędzy z powodu nagłych i nieplanowanych zdarzeń o charakterze rodzinnym lub zdrowotnym, albo na uregulowanie swoich wcześniejszych zobowiązań kredytowych, a nie uzyskaliby

funduszy na ten cel w bankach z uwagi na wpisanie ich do BIK oraz KRD, o czym wiedział udzielający pożyczek.

Jak ustalono przy zawarciu umowy pożyczki m.in.:

- na kwotę 1000 zł, nałożono na pożyczkobiorcę obowiązek świadczenia niewspółmiernego ze świadczeniem wzajemnym przez zobligowanie go, do spłaty oprócz tzw. kapitału, także odsetek, prowizji i innych pobocznych kosztów manipulacyjnych o Rzeczywistej Rocznej Stopie Oprocentowania (RRSO) wynoszącej 360% oraz podpisania weksla na dziesięciokrotność kwoty pożyczki,
- na kwotę 1000 zł, zobowiązano pożyczkobiorcę do spłaty oprócz tzw. kapitału, także odsetek, prowizji i innych pobocznych kosztów manipulacyjnych w bliżej nieokreślonej wysokości RRSO oraz podpisania weksla na kwotę 10 000 zł, któremu w toku postępowania prowadzonego przez właściwy miejscowo sąd, nadano klauzulę wykonalności i zasądzono od pożyczkobiorcy obowiązek zapłaty w wysokości 11 856 zł, na którą to kwotę składała się należność główna oraz odsetki liczone w postępowaniu komorniczym,
- na kwotę 3000 zł, pożyczkobiorca został zobowiązany do spłaty oprócz tzw. kapitału, także odsetek, prowizji i innych pobocznych kosztów manipulacyjnych, w bliżej nieokreślonej wysokości RRSO oraz podpisania weksla na kwotę 100 000 zł, któremu w toku postępowania prowadzonego przez właściwy sąd, nadano klauzulę wykonalności i zasądzono od pożyczkobiorcy obowiązek zapłaty w wysokości 106 375 zł, na którą to kwotę składała się należność główna oraz odsetki liczone w postępowaniu komorniczym,
- na kwotę 8000 zł, przy czym pożyczkobiorca został zobowiązany do świadczenia niewspółmiernego ze świadczeniem wzajemnym przez zobligowanie do spłaty oprócz tzw. kapitału, także odsetek, prowizji i innych pobocznych kosztów manipulacyjnych o Rzeczywistej Rocznej Stopie Oprocentowania (RRSO) wynoszącej 120% plus 8 000 zł tytułem tzw. zwolnienia hipoteki, podpisania weksla na dziesięciokrotność kwoty pożyczki oraz ustanowienie hipoteki na mieszkaniu do kwoty 80 000 zł,
- na kwotę 21 789 zł pożyczkobiorca został zobowiązany do spłaty oprócz tzw. kapitału, także odsetek, prowizji i innych pobocznych kosztów manipulacyjnych o Rzeczywistej Rocznej Stopie Oprocentowania (RRSO) wynoszącej 120%,

podpisania weksla na kwotę 200 000 zł oraz ustanowienie hipoteki na mieszkaniu do kwoty 200 000 zł,

- na łączną kwotę 10 000 zł, pożyczkobiorca zobowiązany został do spłaty oprócz tzw. kapitału, także odsetek, prowizji i innych pobocznych kosztów manipulacyjnych o Rzeczywistej Rocznej Stopie Oprocentowania (RRSO) wynoszącej 120%, podpisania dwóch weksli na łączną kwotę 150 000 zł oraz ustanowienia hipoteki na mieszkaniu do kwoty 150 000 zł.

3) Jako przykład praktyki lichwiarskiej ustalonej w sprawie karnej może służyć również postępowanie prokuratury o czyny z art. 304 k.k. i z art. 286 § 1 k.k. i z art. 13 § 1 k.k. w zw. z art. 286 § 1 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k. i inne.

W toku prowadzonego postępowania ustalono m.in., że J.K., **wyzyskując przymusowe położenie pokrzywdzonych** wynikające z niemożności uzyskania przez nich wsparcia finansowego z innych źródeł, np. kredytu bankowego:

- zawarł z pożyczkobiorcą umowę wekslową na kwotę 66 500 zł z ustalonym krótkim terminem wykupu weksla wraz z odsetkami w wysokości 0,1% dziennie płatnymi w przypadku braku terminowego uregulowania zobowiązania, której zabezpieczenie stanowił ustanowiony aktem notarialnym wpis hipoteczny na nieruchomości gruntowej, przy czym w rzeczywistości pożyczkodawca udzielił wsparcia finansowego w kwocie 49 200 zł i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej doprowadził pożyczkobiorcę do niekorzystnego rozporządzenia własnym mieniem w wysokości ponad 21 368 zł za pomocą wprowadzenia w błąd, co do zamiaru dochodzenia rzeczywistej kwoty udzielonego wsparcia finansowego, naliczając oprócz odsetek od kwoty widniejącej w treści umowy wekslowej i wcześniejszego uwzględnienia jej kosztów dodatkowych (przez wypłatę mniejszych kwot aniżeli wartość nominalna wskazana w treści umowy wekslowej), świadczeń niewspółmiernych ze świadczeniem wzajemnym, a polegających na żądaniu w oparciu o uzyskany wyrok właściwego sądu i przymusowe porozumienie zawarte przez pokrzywdzonego w związku z jego trudną sytuacją finansową, uiszczenia na rzecz pożyczkodawcy kwot dodatkowych w wysokości 45 049 zł, stanowiącej łączny koszt wsparcia finansowego – tj. 67,7% i osiągając zysk w kwocie 21 016,79 zł, a następnie mimo uregulowania całości zobowiązania wynikającego z przywołanej umowy wekslowej, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej usiłował doprowadzić

pożyczkobiorcę do niekorzystnego rozporządzenia mieniem w kwocie łącznej 10 368 zł w ten sposób, że pisemnie powołując się na brak wywiązania się z zapisów umowy wekslowej żądał uregulowania rzeczowej kwoty tytułem należnych odsetek umownych oraz zwrotu poniesionych kosztów,

- zawarł z pożyczkobiorcą umowę wekslową na kwotę 147 000 zł z terminem płatności przypadającym na ustalony dzień wraz z odsetkami w wysokości 0,1% dziennie liczonymi od ustalonego dnia, płatnymi w przypadku braku terminowego uregulowania zobowiązania, której zabezpieczenie stanowił ustanowiony aktem notarialnym wpis hipoteczny na nieruchomości gruntowej zabudowanej, przy czym w rzeczywistości udzielił wsparcia finansowego w kwocie 115 000 zł i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej doprowadził pożyczkobiorcę do niekorzystnego rozporządzenia własnym mieniem w wysokości łącznej 55 112 zł za pomocą wprowadzenia w błąd, co do zamiaru dochodzenia rzeczywistej kwoty udzielonego wsparcia finansowego naliczając, oprócz odsetek od kwot widniejących w treści umowy pożyczki i wcześniejszego uwzględnienia ich kosztów dodatkowych (przez wypłatę mniejszych kwot aniżeli wartość nominalna weksła), świadczeń niewspółmiernych ze świadczeniem wzajemnym, a polegających na żądaniu w oparciu o uzyskany sądowy nakaz zapłaty, uiszczenia na rzecz pożyczkodawcy kwoty dodatkowej w wysokości 76 675 zł, stanowiącej łączny koszt pożyczki tj. 52,2% pożyczki i osiągając zysk w kwocie 52 192 zł.

W toku postępowania zwrócono uwagę na celowe zwlekanie przez pożyczkodawcę z dochodzeniem roszczeń oraz na fakt, że **niektórzy pożyczkobiorcy o wysokości zadłużenia dowiadawali się dopiero z orzeczeń sądowych.**

4. ROZWIĄZANIA MIĘDZYNARODOWE

Przestępstwo lichwy zostało wprowadzone **do przepisów karnych** następujących państw europejskich, takich jak: Dania, Słowacja, Słowenia, Finlandia, Rumunia, Łotwa, Malta, Czechy, Belgia, Austria, Niemcy, Portugalia, Słowacja czy Włochy. W Wielkiej Brytanii penalizowane jest natomiast udzielanie pożyczek bez licencji.

Rozwiązania karnoprawne różnią się jednak między sobą znacznie, zarówno co do znamion, jak i wysokości kar. W systemach prawnych niektórych państw w ramach znamion mieści się element subiektywny – tj. ciężkiego położenia pożyczkobiorcy.

Przykładowo w **Niemczech** wyzysk uregulowany jest w art. 291 StGB (*Strafgesetzbuch*) jako uzyskanie nadmiernych korzyści w wyniku braku doświadczenia, wykorzystania trudnej sytuacji finansowej, słabszego osądu sytuacji. Ustawodawca niemiecki nie posłużył się kryterium odsetek maksymalnych, ale orzecznictwo sądów niemieckich doprecyzowuje, że odsetki lichwiarskie, to w przybliżeniu odsetki, których stopa przewyższa o 12% odsetki rynkowe. W typie podstawowym przestępstwo wyzysku zagrożone jest karą do 3 lat pozbawienia wolności. W typie kwalifikowanym, gdy np. czyn spowoduje u pokrzywdzonego szczególne pogorszenie sytuacji finansowej lub gdy czyn jest popełniany w celu osiągnięcia stałego źródła dochodu, jest on zagrożony karą do 10 lat pozbawienia wolności.

W Austrii przestępstwo lichwy jest określone jest w § 154 austriackiego kodeksu karnego. Przepis ten zawiera element subiektywny, w postaci trudnego położenia, i przewiduje zagrożenie karą w typie podstawowym do 3 lat pozbawienia wolności. W typie kwalifikowanym, gdy sprawca uczynił z lichwy stałe źródło przychodu, zagrożenie wynosi od 6 miesięcy do lat 5 pozbawienia wolności.

We Francji kwestię lichwiarskich pożyczek reguluje art. 313-3 i kolejne francuskiego Kodeksu Konsumenckiego. Pożyczką lichwiarską jest pożyczka, której wartość realnej stopy procentowej (wliczając w to wszelkie prowizje i opłaty) przekracza o 1/3 wartość przeciętnej stopy procentowej z poprzedniego kwartału przewidzianej dla podobnych pożyczek udzielanych przez instytucje finansowe. Ustawodawca francuski nie przewidział żadnego elementu subiektywnego w konstrukcji znamion przestępstwa. Odpowiedzialność karną za udzielanie pożyczek lichwiarskich lub czerpanie korzyści z takich pożyczek w dowolny sposób, przewiduje art. 313-5 kodeksu, zgodnie z którym górne zagrożenie karą za ten czyn to 2 lata pozbawienia wolności lub 45 tys. euro kary.

W Belgii pobieranie odsetek powyżej wartości legalnych odsetek maksymalnych penalizuje art. 494 belgijskiego kodeksu karnego. Prawo redukuje znaczenie elementu subiektywnego w konstrukcji znamion typu czynu w wypadku znacznego przekroczenia w warunkach zawartej umowy wysokości odsetek maksymalnych.

Przykładem penalizowania działań o charakterze lichwiarskim mogą być również **systemy karne takich państw jak USA i Kanada.**

W USA przestępstwem federalnym zagrożonym karą do 20 lat pozbawienia wolności jest udzielanie lub egzekwowanie pożyczek o wysokości odsetek przewyższającej odsetki

maksymalne regulowane przez prawo stanowe. Definicję tego przestępstwa wprowadziła ustawa RICO (*Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act*) o zwalczaniu przestępczości zorganizowanej (18 U.S. Code § 1961 pkt 6 lit B, zakaz przewiduje § 1962, a zagrożenie karne § 1963).

Zgodnie z Kanadyjskim Kodeksem Karnym przestępstwem zagrożonym co do zasady karą do 5 lat pozbawienia wolności jest pobieranie odsetek od pożyczki o stopie procentowej powyżej 60% rocznie (R.S.C. 1985, c. C-46, art. 347).

Prezentując rozwiązania niniejszego projektu, warto wskazać **przykłady walki z lichwiarskimi pożyczkami** w takich krajach jak wspomniana powyżej Słowacja i Wielka Brytania.

Na Słowacji od 2015 r. zakazano udzielenia mikropożyczek w gotówce oraz odbioru ich w domach klientów.

Wielkość zadłużenia gospodarstw domowych w stosunku do PKB wynosi na Słowacji 33%. Ogół zadłużenia rozkłada się na instytucje bankowe, gdzie wolumen zadłużenia wynosi 25 mld euro, oraz na instytucje pożyczkowe, gdzie Słowacy zadłużeni są na 1,7 mld euro. Wielkość zadłużenia gospodarstw domowych na Słowacji obejmuje kredyty konsumenckie, pożyczki hipoteczne oraz zadłużenie na kartach kredytowych. Co ważne, pożyczki w sektorze pozabankowym stanowią aż 1/5 całości finansowania konsumpcji i 1/3 ilości umów o kredyty konsumenckie (patrz: Tabela 2).

Tabela 2. Wartości kredytów konsumenckich w latach 2015–2017 (Słowacja)

	2015 r. łącznie	2016 r. łącznie	2017 r. I kw. + II kw.
Nowo udzielone kredyty konsumenckie	3 860 910 787	3 865 579 686	2 077 820 883
Nowo udzielone kredyty konsumenckie przez banki i filie banków zagr.	3 073 810 712	3 308 810 778	1 785 649 945
Nowo udzielone kredyty konsumenckie przez podmioty pozabankowe	787 100 075	556 768 908	292 170 938

Źródło: Opracowano na podstawie danych FRRF, KPF, ZFP

Przed 2010 r. ograniczenie wysokości oprocentowania pożyczek wynosiło czterokrotność średniej stopy oprocentowania rocznego. W latach 2010–2014 na rynku nie istniała regulacja dotycząca ograniczenia kosztów kredytów konsumenckich. Wspomniana powyżej reforma z września 2015 r. miała na celu **wzmocnienie kontroli rynku** i wprowadziła następujące zmiany:

- bardziej restrykcyjne warunki uzyskania licencji przez dostawców usług pożyczkowych,
- ścisłe zasady dotyczące kwalifikacji członków zarządu spółki, kapitału zakładowego i przejrzystości finansowania,
- precyzyjne metody weryfikacji zdolności kredytowej klientów,
- mocniejszą ochronę konsumenta (tj. przejrzystość umów pożyczkowych, brak udzielania pożyczek w formie gotówkowej, a także nowe zasady komunikacji z klientami posiadającymi zaległości w spłacie pożyczki),
- limity maksymalnego oprocentowania pożyczki (ręczne ograniczenie obecnie wynosi dwukrotność rocznego średniego oprocentowania dla pożyczek o określonym terminie spłaty z poprzedzającego kwartału).

Mając powyższe na uwadze, należy raz jeszcze podkreślić, że **transfer środków może odbyć się wyłącznie w formie bezgotówkowej** na rachunek bankowy lub np. za pomocą karty przedpłaconej. **Firmy pożyczkowe nie mogą też kontaktować się z klientami w dni powszednie po godzinie 18 i w weekendy, chyba że klient sam sobie tego zażyczy.** Od września 2015 r. na Słowacji na rynku pożyczek funkcjonują jedynie podmioty, które uzyskają licencję Narodowego Banku Słowacji. **Umowy zawierane z podmiotem nieposiadającym licencji są nieważne.** Kolejny wymóg stawiany firmom pożyczkowym – to konieczność powstania rejestru pożyczek konsumenckich, dzięki któremu możliwe stanie się monitorowanie sytuacji potencjalnych pożyczkobiorców.

Nowe przepisy na Słowacji dotyczące rynku pożyczek krótkoterminowych uregulowały ten rynek, zmusiły firmy pożyczkowe do większej odpowiedzialności za klientów, ograniczyły koszty pożyczek oraz wprowadziły przekazywanie pożyczek na rachunek bankowy, kartę przedpłaconą lub na pocztę. Ta ostatnia regulacja w sposób **transparentny** pokazuje, wysokość udzielonej pożyczki i terminy spłat oraz służy do ewentualnych reklamacji.

Istotnym następstwem powyżej wskazanych zmian było **wyjście z rynku ponad 80% instytucji pożyczkowych**, ponieważ ich liczba zmniejszyła się **z 250** w 2015 r. **do 34** w 2017 r. Powyższa tabela (tj. Tabela 2) przedstawia m.in. to, że pomimo pozostania niewielkiej liczby podmiotów pozabankowych oraz zaostrzania przepisów – rynek ten nadal funkcjonuje.

W Wielkiej Brytanii na podstawie nowej ustawy bankowej (*Banking Reform Bill*) wprowadzono uprawnienia dla finansowego regulatora FCA (*Financial Conduct Authority*) do ustanowienia maksymalnego poziomu kosztu kredytu. Rząd zobowiązał następnie FCA do skorzystania z tego uprawnienia od początku 2015 r. Dodatkowo warto nadmienić, że ograniczenia kosztów pożyczki przewidziane są wyłącznie dla specjalnych kategorii niewielkich pożyczek krótkoterminowych, tzw. HCST (*High-Cost Short-Term*).

5. REGULACJE CYWILNOPRAWNE

W świetle obowiązujących krajowych regulacji cywilnoprawnych, o działaniach o charakterze lichwiarskim w zakresie udzielanych konsumentom pożyczek gotówkowych można mówić w aspektach dwóch kosztów ponoszonych przez takiego konsumenta (pożyczko- lub kredytobiorcę): **kosztów odsetkowych oraz kosztów pozaodsetkowych**.

Z dniem 1 stycznia 2016 r. mocą ustawy z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1830) został znowelizowany przepis art. 359 § 2¹ k.c., określający **maksymalną wysokość odsetek** jako czterokrotność stopy lombardowej Narodowego Banku Polskiego. Zmiana ta zmodyfikowała mechanizm ustalania wysokości odsetek maksymalnych, opierając go na stopie referencyjnej w miejsce stopy lombardowej.

Zgodnie z obecną treścią przepisów art. 359 § 2 i 2¹ k.c., jeżeli wysokość odsetek nie jest w inny sposób określona, należą się odsetki ustawowe w wysokości równej sumie stopy referencyjnej NBP i 3,5 punktów procentowych, a maksymalna wysokość odsetek wynikających z czynności prawnej nie może w stosunku rocznym przekraczać dwukrotności wysokości odsetek ustawowych (**odsetki maksymalne**).

Oznacza to, że przy obecnym poziomie stopy referencyjnej (0,1% – od dnia 29 maja 2020 r., zob. <https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy.htm> – dostęp z dnia 22 lipca 2021 r.) odsetki ustawowe wynoszą 3,6%, odsetki maksymalne 7,2% w stosunku

rocznym. Z kolei, stosownie do art. 481 § 2 i 2¹ k.c., odsetki ustawowe za opóźnienie wynoszą 5,6% (stopa referencyjna NBP plus 5,5%), a odsetki maksymalne za opóźnienie – 11,2% (dwukrotność odsetek ustawowych za opóźnienie).

Natomiast stosownie do przepisów art. 36a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2019 r. poz. 1083, z 2020 r. poz. 2320 oraz z 2021 r. poz. 1655), wszystkie koszty pozaodsetkowe nie mogą wynosić więcej niż 55% kwoty kredytu (w pierwszym roku) i więcej niż 30% kwoty kredytu (w każdym kolejnym roku) oraz – równocześnie – w całym okresie kredytowania nie mogą przekraczać 100% wartości kredytu (tj. całkowitej kwoty kredytu).

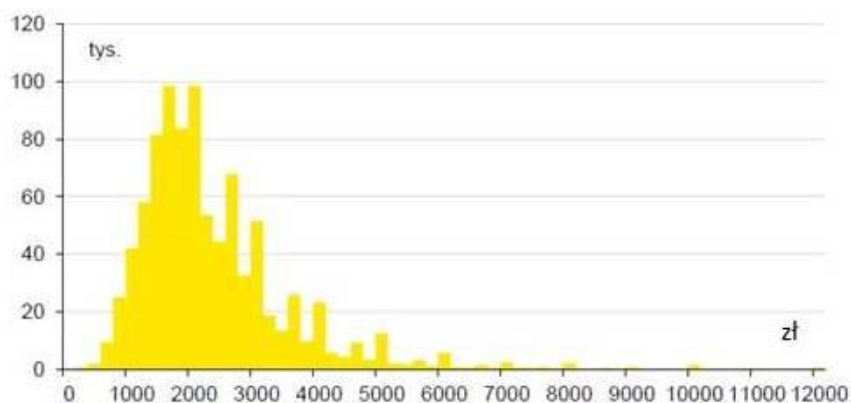
Podkreślić należy, że **w obowiązującym stanie prawnym**, jedynie w przypadku kredytów konsumenckich, a więc umów o kredyt w wysokości nie większej niż 255 550 zł albo równowartości tej kwoty w walucie innej niż waluta polska, które kredytodawca w zakresie swojej działalności udziela lub daje przyrzeczenie udzielenia konsumentowi, ustawodawca określił maksymalną wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu (ww. art. 36a ustawy o kredycie konsumenckim). **Brak stosownych regulacji w tym przedmiocie w odniesieniu do umów o świadczenie pieniężne, innych aniżeli umowa o kredyt konsumencki, prowadzi do obciążania kredytobiorców pozaodsetkowymi kosztami udzielenia takiego świadczenia, które często wielokrotnie przewyższają jego wartość.** Brak ograniczenia wysokości pozaodsetkowych kosztów udzielenia świadczenia w takich przypadkach umożliwia też obchodzenie przepisów Kodeksu cywilnego o odsetkach maksymalnych, które powinny stanowić zasadnicze wynagrodzenie za korzystanie z cudzego kapitału.

W celu zapobieżenia dalszemu stosowaniu przez podmioty udzielające świadczeń pieniężnych wyżej wspomnianych praktyk konieczne jest wprowadzenie, analogicznie jak w odniesieniu do kredytów konsumenckich, ograniczenia całkowitych kosztów udzielenia świadczenia pieniężnego również w stosunku do innych umów, aniżeli umowy o kredyt konsumencki.

W **art. 1 projektu** proponuje się zmianę Kodeksu cywilnego (**art. 720¹–720⁵ i art. 724¹**), która ma na celu **wzmocnienie ochrony osoby fizycznej. przed obciążaniem jej nadmiernie wysokimi pozaodsetkowymi kosztami związanymi z udzieleniem świadczenia pieniężnego.** Należy bowiem zwrócić uwagę, że zazwyczaj osoby te, w celu zaspokojenia ważnych potrzeb życiowych (np. zakupu mieszkania, pokrycia

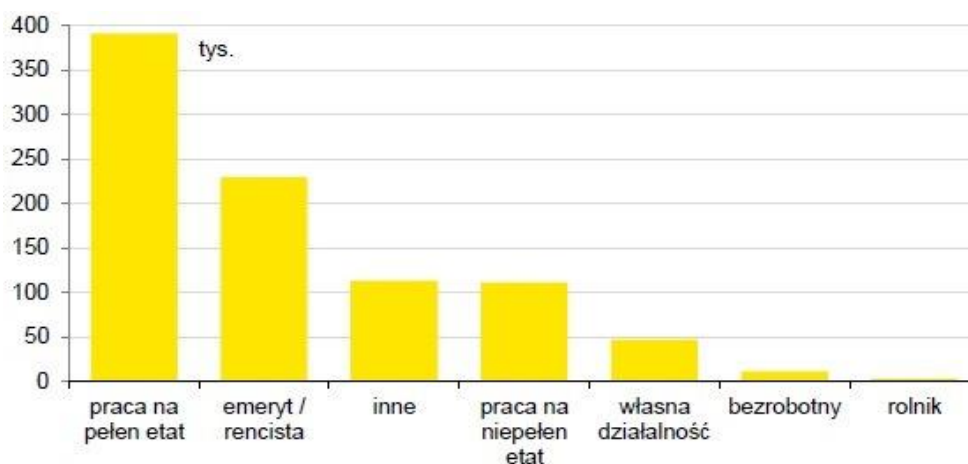
kosztów leczenia, czy kształcenia dzieci), muszą korzystać ze środków pieniężnych oferowanych przez banki, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe bądź inne instytucje pożyczkowe, jak również przez podmioty udzielające świadczeń pieniężnych, których działalność nie podlega żadnemu nadzorowi ze strony upoważnionych instytucji. Osoby te stają przed ww. koniecznością, gdyż ich bieżące dochody nie pozwalają im na poczynienie oszczędności wystarczających na zaspokojenie tych potrzeb (patrz: Wykres 4). Jednocześnie, przymusowa sytuacja, w jakiej się znajdują powoduje często, że nie mają one żadnych możliwości negocjacji z kredytodawcami (pożyczkodawcami) warunków udzielanych świadczeń (patrz: Wykres 3).

Wykres 3. Rozkład deklarowanych dochodów netto klientów korzystających z pożyczek pozabankowych zakończonych w okresie: styczeń 2014-marzec 2017



Źródło: Opracowano na podstawie danych FRRF, KPF, ZFP

Wykres 4. Rozkład deklarowanych źródeł dochodów klientów korzystających z pożyczek pozabankowych zakończonych w okresie: styczeń 2014-marzec 2017



Źródło: Opracowano na podstawie danych FRRF, KPF, ZFP

Co więcej, **sytuacja ta bywa wykorzystywana przez kredytodawców** żądających

opłat, prowizji, kar umownych i innych kosztów nieadekwatnych do wysokości udzielanego świadczenia i wydatków związanych z jego obsługą oraz zabezpieczeń w niczym nie uzasadnionym rozmiarze. Bardzo często warunkiem udzielenia świadczenia pieniężnego jest również **wykupienie dodatkowej usługi** (np. ubezpieczenia na życie), której wartość znacznie podnosi koszty udzielanego świadczenia.

Ponadto w projekcie **proponuje się, aby** – co do zasady – na dzień zawarcia umowy **wysokość kosztów pozaodsetkowych** (w tym kosztów usług dodatkowych, w szczególności ubezpieczeń), z wyjątkiem opłat notarialnych oraz opłat i danin należnych Skarbowi Państwa lub jednostkom samorządu terytorialnego, ponoszonych w związku z uzyskaniem świadczenia pieniężnego, nie przekraczała wysokości określonej we **wzorze** zawartym w **projektowanym art. 720² § 1 k.c.** (nawiązującym do rozwiązań zawartych w przepisach regulujących umowę kredytu konsumenckiego). W stosunku do rozwiązań przyjętych w przepisach o kredycie konsumenckim, pożyczka udzielana na podstawie Kodeksu cywilnego będzie z jednej strony mniej opłacalna pożyczkodawcy, a z drugiej strony mniej kosztowna dla pożyczkobiorcy, niż pożyczki udzielane w ramach ściśle regulowanej działalności gospodarczej. Różnica ta jest uzasadniona zarówno względami ekonomicznymi związanymi z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów związanych z działalnością gospodarczą i spełnianiem wymogów stawianych przez nadzór, jak i dalej idącymi standardami w zakresie bezpieczeństwa obrotu, jakie gwarantują podmioty profesjonalne (np. w ramach obowiązków informacyjnych, czy ochroną przed udzieleniem pożyczek osobom niewypłacalnym).

Projektowany **art. 720² § 1 k.c.** odwołuje się do poziomu odsetek maksymalnych ustalanego zgodnie z art. 359 § 2¹ k.c. Takie sformułowanie przepisu ma na celu wskazanie dopuszczalnej górnej granicy kosztów pozaodsetkowych związanych z udzielanym świadczeniem pieniężnym. Co ważne, pozaodsetkowe koszty, o których mowa w projektowanym art. 720² § 1 k.c., w całym okresie spłaty pożyczki **nie będą mogły być wyższe aniżeli 25% całkowitej kwoty danej pożyczki (projektowany art. 720² § 2).**

Jednocześnie, zgodnie z **§ 3 tego artykułu**, jeżeli koszty pozaodsetkowe przekraczać będą wysokość kosztów pozaodsetkowych, **należeć się będą maksymalne koszty pozaodsetkowe.**

Projektowana zmiana Kodeksu cywilnego ma ponadto na celu wzmocnienie ochrony

osób fizycznych, którym udzielono świadczenia pieniężnego, bądź których **mienie stanowi zabezpieczenie** roszczeń wynikających z takiej umowy, przed **nieuzasadnionym ograniczaniem możliwości dysponowania własnym majątkiem**, na skutek żądania przez kredytodawców zabezpieczenia udzielonych kredytobiorcom świadczeń pieniężnych w wysokości nieadekwatnej do wysokości świadczenia i ewentualnych kosztów związanych z jego egzekucją (**projektowany art. 720³ k.c.**).

Zatem, stosownie do **art. 720³ § 3**, **suma zabezpieczenia roszczeń** związanych z udzieleniem świadczenia, **nie będzie mogła być wyższa** od sumy wartości przedmiotu pożyczki powiększonej o odsetki maksymalne obliczone bezpośrednio od tej kwoty **za okres** na jaki została udzielona pożyczka, odsetek maksymalnych za opóźnienie obliczonych od kwoty pożyczki za okres do 6 miesięcy oraz maksymalnych kosztów pozaodsetkowych, chyba że przepis szczególny stanowić będzie inaczej.

Ponadto, stosownie do **art. 720³ § 4**, przepisów § 1–3 nie będzie się stosować do zabezpieczenia przyjmującego postać hipoteki lub zastawu rejestrowego.

W aktualnym stanie prawnym kwestia wysokości opłat, prowizji, kar umownych oraz innych kosztów usług dodatkowych ponoszonych przez świadczeniobiorcę w związku z umową, ich rodzaju oraz zasad ich pobierania, w przypadku umów niebędących umowami o kredyt konsumencki, jest pozostawiona jest umowie stron. W praktyce, umowy pożyczki, czy też umowy kredytowe przewidują ich pobieranie za: wysyłanie wiadomości SMS na telefon komórkowy kredytobiorcy, przeprowadzenie rozmów telefonicznych pouczających o skutkach braku spłaty, wysyłanie monitów lub wezwań do zapłaty czy przeprowadzanie bezpośrednich wizyt terenowych u kredytobiorcy. Wybór oraz częstotliwość stosowania poszczególnych instrumentów nakłaniania dłużnika do spłaty należności pozostawiony jest decyzji kredytodawcy. Niejednokrotnie prowadzi to do sytuacji, że wysokość naliczonych w ten sposób opłat za czynności podejmowane w związku z powstaniem zaległości w spłacie zobowiązania, pozostaje bez związku z wysokością przeterminowanego zadłużenia, a ich naliczanie przez udzielającego świadczenie prowadzi do lawinowego narastania zadłużenia wynikającego z takiej umowy.

Naprzeciw wymienionym potrzebom wychodzi projektowany art. 720¹ k.p.c., który w sposób szczegółowy **definiuje pojęcie kosztów pozaodsetkowych** (§ 2), jak również wprowadza mechanizmy utrudniające obchodzenie zawartych w nim regulacji (§ 3).

Należy wskazać, że dodanie kar umownych wynika z analizy praktyki firm pożyczkowych, które naliczają kary umowne dodatkowo obok odsetek odrywając się od pierwotnego charakteru tej instytucji lub dodatkowo przewidują wygórowane kary umowne np. za niezawiadomienie sms-em o opóźnieniu spłaty.

Z katalogu kosztów pozaodsetkowych wyłączono daniny o charakterze publicznoprawnym, zważywszy na to, że poziom maksymalnych kosztów pozaodsetkowych na bazie kodeksu cywilnego jest dużo niższy niż na bazie ustawy o kredycie konsumenckim. Włączenie w ten limit danin publicznoprawnych mogłoby w wyjątkowych przypadkach np. przy pożyczkach krótkookresowych spowodować, że zakaz na gruncie prawa cywilnego kolidowałby z normą pozytywną określającą wysokość daniny na gruncie prawa publicznego.

Zmiana proponowana w **art. 720⁴ k.c.** ma na celu **wprowadzenie obowiązku informacyjnego przed udzieleniem świadczenia pieniężnego konsumentowi** i wzorowana jest na rozwiązaniach funkcjonujących w przepisach ustawy o kredycie konsumenckim. Projekt zakłada, że jeszcze przed zawarciem umowy, **świadczeniodawca będzie miał obowiązek poinformować konsumenta w sposób jednoznaczny i zrozumiały o wysokości całkowitej kwoty, jaką będzie on zobowiązany zapłacić w związku z zawarciem umowy.** Powinno to wzmocnić świadomość konsumenta w zakresie rzeczywistych kosztów jakie będą wiązały się z otrzymaniem przez niego świadczenia pieniężnego (w szczególności wysokości dodatkowych opłat, marż, prowizji, czy innych usług, w tym ubezpieczeń, które będzie zobowiązany ponieść).

Projektowany przepis art. 720⁴ k.c. nie określa skutków naruszenia (sankcji) przez udzielającego świadczenie pieniężne obowiązku informacyjnego. Nie powinno jednak ulegać wątpliwości, że – jakkolwiek nieudzielenie informacji nie przekreśla skuteczności zawartej umowy – sankcją może być **odpowiedzialność odszkodowawcza udzielającego świadczenie** na zasadach ogólnych (art. 415 k.c.).

Omawiana ustawa przewiduje również wprowadzenie art. 724¹ § 1, który stanowi, że do umów nieuregulowanych innymi przepisami, na mocy których osobie fizycznej zostaje przekazana suma pieniężna z obowiązkiem jej zwrotu, niezwiązanych bezpośrednio z działalnością gospodarczą lub zawodową tej osoby, stosuje się odpowiednio przepisy o pożyczce. Wskazana regulacja uniemożliwia obchodzenie projektowanych przepisów

art. 720¹–720⁴ k.c., mających charakter *ius cogens*, pod pretekstem zawierania przez strony umów nienazwanych noszących cechy pożyczki.

Projektodawca proponuje również wprowadzenie **art. 720⁵ k.c.**, w którym przewidziano sytuację, w której może dojść do przedterminowej spłaty pożyczki. Projektowane rozwiązanie legislacyjne stanowi, że w przypadku wcześniejszej spłaty pożyczki nie będzie można żądać odsetek za okres pozostały do zakończenia okresu, na który zgodnie z umową została udzielona pożyczka (**projektowany art. 720⁵ k.c. § 1 k.c.**). Dodatkowo, na wzór rozwiązań znanych ustawie o kredycie konsumenckim, przewidziano, że w spłaty pożyczki przed terminem określonym w umowie, poniesione koszty pozaodsetkowe ulegają obniżeniu o te koszty, które dotyczą okresu, o który skrócono czas obowiązywania umowy, chociażby pożyczkobiorca poniósł je przed tą spłatą. (**projektowany art. 720⁵ k.c. § 2 k.c.**).

W projektowanym art. 724¹ § 2 zawarto z kolei zastrzeżenie, zgodnie z którym przepisy o pożyczce stosuje się odpowiednio także nieuregulowanych innymi przepisami umów przeniesienia na osobę fizyczną, za wynagrodzeniem wierzytelności lub innych praw majątkowych których wartość oznaczono sumą pieniężną z obowiązkiem ich zwrotu, jeżeli umowy te nie są związane z działalnością gospodarczą lub zawodową tej osoby. W takim przypadku przez całkowitą wartość pożyczki należy rozumieć wartość tych wierzytelności lub praw według stanu na dzień rozporządzenia nimi. Ma to na celu wyeliminowanie sytuacji, w których przepisy przeciwdziałające lichwie mogłyby być obchodzone pod pretekstem „denominowania” przedmiotu czynności pod postacią wierzytelności lub praw majątkowych, jak np. tzw. „waluty” wirualne, podczas gdy w rzeczywistości przedmiotem umowy byłoby pożyczenie określonej kwoty pieniężnej. Z drugiej strony wskazana redakcja zapewnia, że odpowiednie stosowanie znowelizowanych przepisów o pożyczce nie będzie miało zastosowania w przypadku opisanych w § 2 omawianego artykułu umów, które mają charakter dwustronnie kwalifikowany (między dwoma przedsiębiorcami, w związku z prowadzona przez nich działalnością).

6. REGULACJE PROCEDURALNE (ZMIANY W K.P.C.)

Kolejnym aktem prawnym, w którym wprowadza się zmiany ukierunkowane na ochronę osób biorących pożyczki jest ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – **Kodeks postępowania cywilnego** (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, z późn. zm., dalej: k.p.c.).

W kontekście proponowanych rozwiązań należy podkreślić, że **w przypadku aktu notarialnego obejmującego poddanie się egzekucji** co do obowiązku świadczenia dokładnie określonego (art. 777 § 1 pkt 4 k.p.c.) wystarczy wskazać termin wykonania obowiązku lub zdarzenie, od którego uzależnione jest wykonanie. Do elementów koniecznych aktu notarialnego, jako tytułu egzekucyjnego obejmującego obowiązek zapłaty sumy pieniężnej do określonej wysokości albo podanej za pomocą klauzuli waloryzacyjnej, należy zdarzenie, od którego uzależnione jest wykonanie obowiązku, oraz termin, do którego wierzyciel może wystąpić o nadanie aktowi klauzuli wykonalności (art. 777 § 1 pkt 5). Zdarzeniem, o którym mowa w tych przepisach, może być wystąpienie określonych okoliczności faktycznych, dokonanie czynności konwencjonalnej, nastanie wskazanej daty, upływ określonego czasu czy dokonanie czynności prawnej lub procesowej (zob. M. Małgorzata (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Art. 506–1217*, LEX/el., 2018).

W art. 777 § 2 k.p.c. **proponuje się dodać zdanie drugie**, które wprowadza dodatkowy wymóg, aby **oświadczenie dłużnika o poddaniu się egzekucji** złożone w odrębnym akcie notarialnym, zawierało wskazanie stosunku prawnego, w związku z którym dłużnik poddaje się egzekucji, datę powstania zobowiązania dłużnika, jego treść, a w przypadku zobowiązań z umów wzajemnych – dodatkowo oświadczenie wierzyciela z terminem jego wykonania (**art. pkt 1 lit. a projektu, propozycja nowego brzmienia art. 777 k.p.c.**).

Dodatkowo **w art. 2 pkt 1 projektu** proponuje się wprowadzić rozwiązania, w myśl których jeśli oświadczenie o poddaniu się egzekucji składane będzie w celu zabezpieczenia roszczeń wynikających z zawarcia przez osobę fizyczną umowy pożyczki niepozostającej w bezpośrednim związku z działalnością gospodarczą lub zawodową prowadzoną przez tę osobę, albo innej umowy zawartej przez tę osobę, do której przepisy o pożyczce stosować się będzie odpowiednio, wysokość sumy pieniężnej, do której dłużnik będzie się poddawał egzekucji nie może przekraczać sumy wartości przedmiotu pożyczki powiększonej o odsetki maksymalne obliczone bezpośrednio od tej kwoty za okres na jaki została udzielona pożyczka, odsetek maksymalnych za opóźnienie obliczonych od kwoty pożyczki za okres do 6 miesięcy oraz maksymalnych kosztów pozaodsetkowych przewidzianych w ustawie (**dodany § 2¹ do art. 777 k.p.c.**).

Celem projektowanych w art. 777 k.p.c. rozwiązań jest umożliwienie powiązania

oświadczenia dłużnika z konkretną umową oraz stworzenie warunków do zbadania, czy w danych okolicznościach nie dochodzi do naruszenia lub obejścia norm zawartych w art. 720³ k.p.c.

W odniesieniu do dodawanego § 2¹ w art. 777 k.p.c. należy wskazać, że sąd ma możliwość nadawania klauzuli wykonalności do wysokości sumy maksymalnej wskazanej w projektowanym § 2¹, a więc w zakresie, który nie jest objęty nieważnością. Natomiast w pozostałym zakresie przepis powinien pozostać niezmienny w związku progresywnym kierunkiem orzecznictwa TSUE zmierzającego do rozszerzenia obowiązków sądów w zakresie ochrony konsumentów.

Projektodawca proponuje również w **art. 781 § 1⁴ k.p.c.** wprowadzenie obowiązku załączania dodatkowego dowodu wydania kwoty pożyczki **do wniosku o nadanie klauzuli wykonalności**. Taka **czynność weryfikacyjna na etapie postępowania klauzulowego**, co do zasady, wykracza poza tradycyjny zakres czynności sądu, który nie może badać sprawy merytorycznie. Jednakże akt notarialny z poddaniem się egzekucji, nie jest takim samym tytułem egzekucyjnym, jak wyrok sądu czy orzeczenie organu administracyjnego, w tym przypadku **projektodawca wprowadza dodatkową kontrolą w celu wyeliminowania ryzyka nadużycia** działania w sposób sprzeczny z przepisami o charakterze bezwzględnie obowiązującym.

W kontekście rozwiązań o charakterze antylichwiarskim (na gruncie k.p.c.) wspomnieć należy, że art. 952¹ k.p.c. został wprowadzony na mocy art. 2 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 875, z późn. zm.), który z kolei dotyczył trybu wyznaczania terminu licytacji lokalu mieszkalnego lub nieruchomości gruntowej zabudowanej budynkiem mieszkalnym, które służą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika, a także tego, że wierzyciel jest uprawniony do złożenia wniosku o wyznaczenie ww. terminu, jeżeli wysokość egzekwowanej należności głównej stanowi co najmniej równowartość jednej dwudziestej części sumy oszacowania.

7. KREDYT KONSUMENCKI

Kolejnym aktem normatywnym, w którym wprowadza się zmiany **w celu ograniczenia działań lichwiarskich instytucji pożyczkowych** jest ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (**art. 7 projektu**).

W zakresie ww. ustawy projekt przewiduje, przede wszystkim, **obniżenie górnego**

limitu pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego oraz wprowadzenie nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego nad instytucjami pożyczkowymi (**art. 7 pkt 11 projektu**).

Projekt zakłada zmianę maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego wyliczanych według wzoru wskazanego w art. 36a ust. 1 ustawy. Wartości odpowiednio 25% (koszty niezależne od okresu kredytowania) i 30% (koszty uzależnione od okresu kredytowania) **zastąpione zostały wartościami 10% i 10% (art. 7 pkt 4 projektu)**.

Niezależnie od ww. rozwiązania, w projekcie przewidziano obniżenie limitu pozaodsetkowych kosztów kredytu w całym okresie kredytowania z obecnych 100% kwoty kredytu – do wysokości 45% tej kwoty (**art. 7 pkt 4 projektu, projektowane nowe brzmienie art. 36a ust. 3 ustawy o kredycie konsumenckim**). Celem wprowadzenia tej regulacji jest zwiększenie ochrony konsumentów przed nakładaniem na nich przez instytucje udzielające kredytów i pożyczek **nieuzasadnionych kosztów**.

Należy w tym miejscu zaakcentować, że maksymalną wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego została zmniejszona z 55% na 20% [tj. $MPKK \leq (K \times 10\%) + (K \times n/R \times 10\%)$] na mocy art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. 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 (Dz. U. poz. 568, z późn. zm.), a więc na mocy jednej z tzw. tarcz antykryzysowych, lecz **wygasł on z końcem dnia 30 czerwca 2021 r.** (zgodnie z art. 36 ust. 3a ustawy 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, z późn. zm.)). **W związku z powyższym, projektodawca, mając na uwadze dobro konsumenta, podjął decyzję o trwałym uregulowaniu omawianego zagadnienia.**

U podstaw prezentowanych rozwiązań legło przekonanie projektodawcy, że instytucja prowadząca działalność polegającą na udzielaniu kredytów konsumenckich nie powinna obchodzić przepisów o odsetkach maksymalnych, ani też czerpać nadmiernych zysków z tytułu kosztów pozaodsetkowych, zbliżonych nierzadko w swym charakterze do odsetek.

Ponadto, mając na uwadze szczególnie trudne położenie niektórych kredytobiorców biorących kolejne kredyty (a w tym kredyty służące spłacie wcześniej zaciągniętych zobowiązań) oraz spoczywający na podmiotach udzielających kredytów obowiązek oceny zdolności kredytowej konsumenta, jak i analizy ryzyka kredytowego (art. 9 ustawy o kredycie konsumenckim), projektodawca wprowadza ograniczenie obrotu wierzytelnościami wynikającymi z umowy o kredyt konsumencki do czasu wygaśnięcia wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Ograniczenie to nie znajdzie zastosowania do kredytodawców będących bankami lub spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi udzielającymi kredytów konsumenckich (**art. 7 pkt 2 projektu**).

Odnosząc się do wątpliwości, jakoby projektowane ograniczenia dotyczące kosztów pozaodsetkowych były nadmierne i nie pozwalały funkcjonować firmom pożyczkowym, należy wskazać, co następuje.

Wskazywany przykład Słowacji, w której przeważał karny i prohibicyjny charakter rozwiązań, mający spowodować, że rynek ten opuściło 80% firm pożyczkowych (ich liczba zmniejszyła się z 250 w 2015 r. do 34 w 2017 r.), a udział instytucji pożyczkowych w rynku pożyczek konsumenckich zmniejszył się z 40% w 2011 r. do 22% w 2016 r. jest niezrozumiały w świetle choćby danych zawartych w tabeli porównującej maksymalne limity odsetek i kosztów pozaodsetkowych w państwach takich jak Słowacja, Niemcy, Francja i Wielka Brytania. Z zestawienia tego widać wyraźnie, że limity dopuszczalne w Polsce są najwyższe z tych wszystkich państw. Nawet w Wielkiej Brytanii maksymalne obciążenie zarówno z tytułu odsetek i kosztów pozaodsetkowych wynosi 100% na cały okres trwania pożyczki, w tym przekraczający jeden rok. W Polsce natomiast, przy pożyczkach na okres powyżej 1 roku, tyle wynosi limit kosztów pozaodsetkowych, do którego należy doliczyć odsetki.

Zupełnie niezrozumiałe są też sugestie, iż można zakładać, że działalność pożyczkowa została przynajmniej w części przetransferowana do szarej strefy, w sytuacji, gdy z danych dotyczących wysokości portfeli obu sektorów (bankowego i „chwilówkowego”), przed i po wprowadzeniu zmian **wynika, że wolumen pożyczek został w ponad 95% przejęty przez banki.**

W prezentowanych opiniach wskazuje się też na, to że zmniejszenie dopuszczalnych kosztów pozaodsetkowych (w rzeczywistości w przypadku kredytu konsumenckiego jest

to zmniejszenie w uproszczeniu o 10% w skali roku) spowoduje utratę rentowności działalności firm pożyczkowych. Prezentowane opinie trudno uznać za obiektywne przedstawienie analizy ekonomicznej.

Całkowicie pomija się w dyskusji np. wpływ obniżenia ceny kredytu konsumenckiego na zwiększenie jego popytu. Ponadto nie prezentuje się danych dotyczących elastyczności produktów i analizy stosunku kosztów stałych do kosztów zmiennych. Z nieznanych powodów zakłada się, że nastąpiło już wykorzystanie całkowitego potencjału popytowego rynku pożyczek konsumenckich.

W rzeczywistości natomiast, może okazać się, że obniżenie ceny pożyczek zwiększy dochód firm pożyczkowych, bowiem zwiększy się wolumen zawieranych transakcji. Za wnioskiem takim przemawia analiza bardziej rozwiniętych rynków w strefie Euro, w ramach których cena kredytu jest niższa, a wolumen transakcji znacznie wyższy. Przyczyny tej różnicy nie można tylko upatrywać w różnicy zamożności społeczeństw, ale również w większym popycie związanym z niższą ceną.

Odnosząc się natomiast do argumentu dotyczącego poszerzenia szarej strefy, należy wskazać, że analiza, czy ewentualne wykluczenie z rynku części oferty nie spowoduje przejścia klientów do innych alternatywnych form pożyczania, jest utrudniona ze względu na trudności związane ze zbieraniem danych statystycznych. Trudności te nie oznaczają jednakże, że można swobodnie formułować tezę o substytucji w postaci nielegalnej lichwy. Większość członków społeczeństwa jest świadoma zagrożeń wynikających z tego typu transakcji i się na nie nie decyduje. Dostępne analizy np. raport brytyjskiego organu *Financial Conduct Authority* wskazują, że po wprowadzeniu limitów ograniczających działalność firm pożyczkowych nie zaobserwowano wzrostu ilości nielegalnych pożyczek, z zastrzeżeniem, że uzyskanie danych jest utrudnione. Większość konsumentów oceniła natomiast pozytywnie narzucenie maksymalnych limitów pożyczek (zob. <https://www.fca.org.uk/publication/feedback/fs17-02.pdf>).

Dyrektywa 2008/48 reguluje przede wszystkim obowiązki informacyjne związane z kredytem konsumenckim, natomiast nie określa maksymalnych pułapów odsetek pozostawiając ten aspekt ustawodawcom krajowym.

Już wkrótce po wejściu w życie dyrektywy 2008/48 **Komisja Europejska zamówiła analizę**, której przedmiotem była weryfikacja szeregu hipotez dotyczących uregulowania maksymalnych pułapów kosztów kredytu. Hipotezy te były formułowane w trakcie prac

legislacyjnych nad tą dyrektywą, między innymi, przez przedstawicieli rynku pożyczkowego.

Z raportu sporządzonego na zamówienie Komisji Europejskiej wynika, że najskuteczniejsze w osiąganiu zakładanych skutków społeczno-gospodarczych są systemy, w których ustawodawca określił wyraźny stały maksymalny pułap odsetek np. jak we Francji, Belgii czy Portugalii.

Analiza ta wykazała również, że nieprawdopodobne są między innymi hipotezy, że:

- 1) ustanowienie górnych limitów oprocentowania powoduje spadek dostępności kredytu. W szczególności, że bez przekroczenia określonych prawem poziomów nie jest możliwe udzielanie kredytu klientom z grup wysokiego ryzyka;
- 2) ustanowienie górnych limitów oprocentowania prowadzi do zmniejszenia wolumenu udzielanych kredytów.

W zakresie pozostałych negatywnych hipotez, takich jak to, że limitowanie kosztów prowadzi do wzrostu nielegalnego finansowania czy do nadmiernego zadłużenia, autorzy wskazali, że nie ma wystarczających danych i dowodów na ich falsyfikację. Prace te nie zostały jednak wykorzystane do stworzenia nowego instrumentu legislacyjnego.

Natomiast w dniach 14.01.2019 r. – 8.04.2019 r. Komisja Europejska przeprowadziła konsultacje publiczne dotyczące potencjalnych zmian dyrektywy o kredycie konsumenckim. Działania takie, zazwyczaj bezpośrednio poprzedzają ewentualne prace legislacyjne nad nowym aktem prawnym.

W ramach odpowiedzi udzielonych na opublikowany kwestionariusz nie znalazły się niestety odpowiedzi z Polski. Wśród opublikowanych odpowiedzi można jednak wskazać interesujące wątki potwierdzające, że problem nadmiernych kosztów kredytów konsumenckich i obchodzenia przepisów dyrektywy został dostrzeżony również w innych państwach.

Przykładowo w odpowiedzi **niemieckiego stowarzyszenia ochrony konsumentów Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv)** można przeczytać, że:

„Dotychczasowe praktyki w zakresie kredytów konsumenckich nadal koncentrują się głównie na ochronie kredytodawców przed niewypłacalnością, a nie na konsumentach. Właściwa ocena zdolności kredytowej powinna sprawdzić, czy rzeczywisty produkt jest odpowiedni do zaspokojenia obecnych i przewidywalnych potrzeb i możliwości

kredytobiorcy. Może to również wymagać odpowiednich opcji, aby zmienić istniejącą umowę, jeśli jest to konieczne do zapewnienia spłaty. Ważne jest, aby zapewnić bardziej odpowiednie sposoby sprawdzania zdolności i rzeczywistego zrozumienia poszczególnych wyników tej oceny. Drapieżne praktyki udzielania pożyczek muszą stać się prawnie zabronione.”.

Organizacja ta wskazuje również, że uzasadnione jest sformułowanie przepisów dotyczących badania zdolności kredytowej na wzór dyrektywy o kredycie hipotecznym. Ponadto w opinii można przeczytać, że:

„Nadzór powinien być sprawowany pod kątem tego, czy istniejące programy z udziałem szeregu władz lokalnych (w Niemczech: pośrednicy kredytowi, kontrola APR) rzeczywiście spełniają wszystkie wymogi. Organy regulacyjne potrzebują specjalnych narzędzi, nieograniczonych praw do ustalania informacji o wszystkich niezbędnych operacjach finansowych oraz dostępu do informacji w ramach sieci innych organów regulacyjnych UE, a w razie potrzeby – możliwości nakładania wysokich kar i sankcji, które byłyby były skuteczne nawet dla większych lub międzynarodowych firm pożyczkowych.

Przejrzystość kosztów kredytu jest nadal problemem. RRSO nie odzwierciedlają wysokich kosztów usług dodatkowych. Podobnie jak ubezpieczenia zabezpieczające wiarytelności. Na rynku o niskim oprocentowaniu ubezpieczenia te są sprzedawane na dużą skalę. Konsumenci nie są nawet świadomi ekstremalnych dodatkowych wydatków, jakie ponoszą w związku z tymi ubezpieczeniami. Poza kwestiami związanymi z jakością ubezpieczeń, jak również kwestiami związanymi z IDD (2016/97 / UE), ujawnia się, że oprocentowanie oparte na ryzyku zwykle nie jest nawet niższe przy rozliczaniu ubezpieczenia od niewykonania zobowiązania.”.

Z odpowiedzi **irlandzkiego ministerstwa finansów** wynika natomiast, że obecne brzmienie przepisu dotyczącego badania zdolności kredytowej konsumenta jest zbyt ogólne i niejasne i powoduje problemy w praktyce. Powinno ono być wzorowane na odpowiednich przepisach dyrektywy o kredycie hipotecznym.

Z odpowiedzi **portugalskiej organizacji ochrony praw konsumentów DECO** można natomiast dowiedzieć się, że dokonując transpozycji dyrektywy wprowadzono dekrety nr 133/2009 z 2 czerwca 2009 r. przepisy określające maksymalny pułap stopy procentowej w ujęciu rocznym. W ocenie tej organizacji był to znaczący środek, który

przyczynił się do wyeliminowania lichwiarskich pożyczek na rynku portugalskim. Krajowy nadzorca, Narodowy Bank Portugalii – *Banco de Portugal*, jest odpowiedzialny za obliczanie i publikowanie maksymalnych rocznych stóp procentowych. W tym miejscu należy dodać, że maksymalne stawki publikowane przez ten bank są podobnie jak we Francji zróżnicowane w zależności od rodzaju kredytu (np. na cele konsumpcyjne związane z edukacją, zapłatą rachunków za media, czy spłatą innych kredytów, inne cele konsumpcyjne, czy karty kredytowe) i wynoszą w drugim kwartale od 4,8% do 16,1%. Są one aktualizowane co kwartał.

Projektodawca w **proponowanym art. 10a ust. 1 ustawy o kredycie konsumenckim (art. 7 pkt 2 projektu)** nakazuje kredytodawcy uzależnić udzielenie kredytu konsumenckiego od pozytywnej oceny zdolności kredytowej i zarazem nakłada na kredytodawcę obowiązek, polegający na tym, aby ten przed udzieleniem konsumentowi kredytu konsumenckiego, odebrał od niego oświadczenie o jego dochodach i wydatkach w zakresie niezbędnym dla oceny zdolności kredytowej oraz analizy ryzyka kredytowego. Co ważne, wiarygodność złożonego przez konsumenta oświadczenia kredytodawca weryfikować będzie za pośrednictwem informacji wynikających z **przedstawionych przez konsumenta dokumentów** sporządzonych przez **pracodawcę, organy administracji publicznej** lub danych gromadzonych, przetwarzanych i udostępnianych przez **instytucje**, o których mowa w art. 105 ust. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 1896, z późn. zm.) **lub biura informacji gospodarczej**, o których mowa w ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r. o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2057). Należy podkreślić, że rzeczne oświadczenie konsumenta wraz z informacjami, o których mowa powyżej, **w myśl proponowanego art. 10a ust. 2 ustawy o kredycie konsumenckim** – stanowić będą załącznik do umowy kredytu konsumenckiego.

Należy podkreślić, że **projektowany przepis wzorowany był na przepisach francuskich i słowackich**. Przykładowo zgodnie z art. L.312-16 francuskiego kodeksu konsumenckiego, kredytodawca analizuje zdolność kredytobiorcy w oparciu o informacje przedstawione przez niego i zasięga informacji w oparciu o scentralizowany elektroniczny system informacji kredytowej. Sankcją za niesprawdzenie zdolności kredytowej, jest pozbawienie kredytodawcy odsetek umownych od kredytu. Przepisy te zostały wprowadzone w 2010 r. w ramach implementacji dyrektywy o kredycie

konsumenckim.

Co ważne, w 2014 r. przepisy francuskie były bazą wydania orzeczenia TSUE w sprawie C-449/13 TSUE wprawdzie stwierdził między innymi, że „Artykuł 8 ust. 1 dyrektywy 2008/48 należy interpretować w ten sposób, że po pierwsze, nie stoi on na przeszkodzie temu, by ocena zdolności kredytowej konsumenta była dokonywana jedynie na podstawie informacji przedstawionych przez niego samego, pod warunkiem że owe informacje są w wystarczającej ilości i że zwykle oświadczenia konsumenta są poparte dokumentami poświadczającymi, a po drugie, nie wymaga on od kredytodawcy przeprowadzania systematycznych weryfikacji informacji udzielonych przez konsumenta.”. Jednakże Trybunał sformułował tę tezę w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne, które zmierzało wręcz do zastosowania dalej idących sankcji cywilnoprawnych.

Jednocześnie Trybunał w tym samym orzeczeniu stwierdził że:

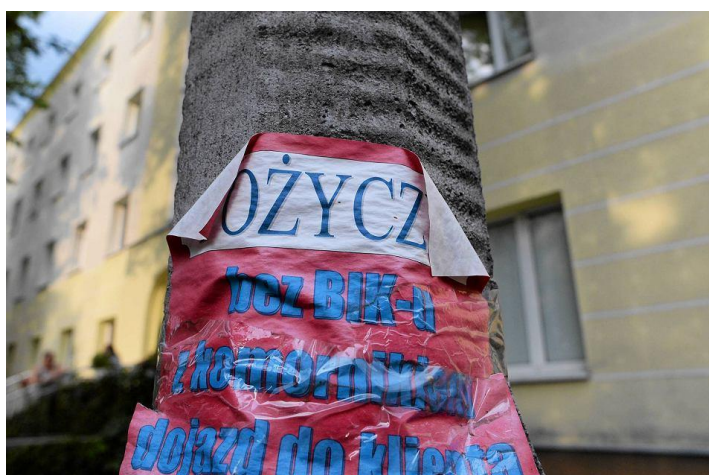
„36. Dyrektywa 2008/48 nie wymienia w sposób wyczerpujący informacji, na podstawie których kredytodawca ma dokonać oceny zdolności kredytowej konsumenta, ani nie wyjaśnia, czy i w jaki sposób informacje te należy sprawdzić. Wręcz przeciwnie, brzmienie art. 8 ust. 1 tej dyrektywy w związku z jej motywem 26 pozostawia kredytodawcy zakres swobody służący określeniu, czy informacje, którymi dysponuje, są wystarczające, czy też nie, do stwierdzenia zdolności kredytowej konsumenta i czy należy je zweryfikować za pomocą innych środków.

37. Wynika stąd, że kredytodawca powinien w pierwszej kolejności, w każdym przypadku i z uwzględnieniem szczególnych okoliczności, ustalić, czy rzeczone informacje są odpowiednie i w ilości wystarczającej do oceny zdolności kredytowej konsumenta. W tym względzie wystarczający charakter tych informacji może różnić się w zależności od okoliczności, w których następuje zawarcie umowy o kredyt, sytuacji osobistej konsumenta oraz kwoty przewidzianej w umowie. Ocena ta może być dokonana w oparciu o dokumenty zaświadczające o sytuacji finansowej konsumenta, ale nie można wykluczyć, że kredytodawca może wziąć pod uwagę ewentualną wcześniejszą wiedzę na temat sytuacji finansowej osoby ubiegającej się o kredyt. Jednakże zwykle, niczym niepoparte oświadczenia złożone przez konsumenta nie mogą same w sobie zostać uznane za wystarczające, jeśli nie towarzyszą im dokumenty poświadczające.”.

W świetle tego rozumowania, to **obecny stan prawny obowiązujący w Polsce**, który pozwala na wywieszanie ogłoszeń typu „chwilówki bez BIK u w 5 minut” albo „pożyczki

na oświadczenie”, a nawet „pożyczka z komornikiem w 15 minut” – **jest niezgodny z dyrektywą o kredycie konsumenckim.**

Poniżej zamieszczono ilustracje przedstawiające przykładowe reklamy niezgodne z dyrektywą o kredycie konsumenckim.



Nowość!!
MOBILNE USŁUGI FINANSOWE
na terenie całego kraju!!!

Potrzebujesz kredytu? Wystarczy 1 telefon!!
Resztą zajmiemy się MY!!

Oferujemy:

- Kredyty indywidualne: **do 250 000 zł**
- Kredyty firmowe: **do 600 000 zł**
- Leasingi na dowolną rzecz, bez ograniczeń kwotowych!
- Windykacje należności firma – firma

Masz problem z kredytem w banku?
Zadzwoń, pomożemy!
Dojeżdżamy do klienta w umówione miejsce.
Udzielamy kredytów nawet ze wpisami w BIG i KRK.

Czyścimy wpisy w bazach!



Zabrakło pieniędzy?
do 1200 ZŁ na DOWÓD!
BEZ WERYFIKACJI W BIK!

★ **POŻYCZKI BEZ BIK**
★ **CHWILÓWKI BEZ BIK**

★ **Nasze zalety:**

- ✓ **MINIMUM FORMALNOŚCI** wystarczy dowód osobisty i numer konta
- ✓ **BŁYSKAWICZNA POŻYCZKA** gotówka w 15 minut
- ✓ **BEZ ZBĘDNYCH PYTAŃ** bez weryfikacji w BIK i bez zaświadczeń o dochodach
- ✓ **DLA KAŻDEGO** od 18 lat; brak górnej granicy wiekowej.



Źródło: losowe zdjęcia, „pożyczka bez BIK” (Google: grafika)

Z kolei w Niemczech w ramach poprawiania implementacji przepisów dotyczących kredytu konsumenckiego wprowadzono do **niemieckiego kodeksu cywilnego BGB** art. 505a–505d. Zgodnie z art. 505a BGB pożyczkodawca musi sprawdzić zdolność kredytową kredytobiorcy przed zawarciem umowy o kredyt konsumencki. Pożyczkodawca może zawrzeć umowę pożyczki konsumenckiej tylko wtedy, gdy kontrola zdolności kredytowej wykaże, że nie ma znaczących wątpliwości co do ogólnej umowy o kredyt konsumencki oraz że w przypadku konsumenckiego kredytu hipotecznego jest prawdopodobne, że kredytobiorca będzie w stanie wywiązać się ze

swoich zobowiązań wynikających z umowy. Jeśli kwota pożyczki netto zostanie znacznie zwiększona po zawarciu umowy kredytowej, wiarygodność kredytowa musi zostać zweryfikowana na bieżąco, chyba że wzrost pożyczki netto został już uwzględniony w pierwotnej kontroli zdolności kredytowej.

Zgodnie z art. 505b BGB w przypadku ogólnych umów o kredyt konsumencki podstawą kontroli zdolności kredytowej mogą być informacje dostarczone przez kredytobiorcę oraz, w razie potrzeby, informacje od podmiotów, które są w stanie gromadzić, przechowywać, modyfikować lub wykorzystywać dane osobowe, które mogą być wykorzystane do oceny zdolności kredytowej konsumentów. W przypadku umów o konsumencki kredyt hipoteczny pożyczkodawca szczegółowo zbada zdolność kredytową kredytobiorcy na podstawie niezbędnych, wystarczających i odpowiednich informacji o dochodach, kosztach i innych okolicznościach finansowych i gospodarczych pożyczkobiorcy. Czyniąc to, pożyczkodawca powinien należycie uwzględnić czynniki istotne dla oceny, czy kredytobiorca ma wywiązać się ze swoich zobowiązań wynikających z umowy pożyczki. Kontrola zdolności kredytowej nie może opierać się tylko na ocenie wartości nieruchomości mieszkalnej przekraczającej kwotę kredytu lub na założeniu, że wartość nieruchomości mieszkalnej wzrośnie, chyba że umowa pożyczki dotyczy budowy lub renowacji nieruchomości mieszkalnej.

Pożyczkodawca określa wymagane informacje na podstawie odpowiednich źródeł wewnętrznych lub zewnętrznych, w tym informacji dostarczonych przez kredytobiorcę. Pożyczkodawca bierze również pod uwagę informacje przekazane pożyczkodawcy. Pożyczkodawca jest zobowiązany do zweryfikowania informacji w odpowiedni sposób, w razie potrzeby również przez sprawdzenie niezależnie weryfikowalnych dokumentów. W przypadku umów konsumenckiego kredytu hipotecznego pożyczkodawca jest zobowiązany do ustanowienia, udokumentowania i utrzymania dokumentacji i procedur, na których opiera się ocena zdolności kredytowej.

Zgodnie z art. 505d BGB jeżeli pożyczkodawca naruszył obowiązek sprawdzenia zdolności kredytowej pożyczki, ustalona w umowie pożyczki stała stopa procentowa zostanie obniżona do stopy rynkowej obowiązującej na rynku kapitałowym dla inwestycji zabezpieczonych hipoteką lub listów zastawnych publiczny w sposób szczegółowo określony przez ten przepis.

Jeżeli pożyczkobiorca nie może wypełnić zobowiązań wynikających z umowy pożyczki

zgodnie z umową, pożyczkodawca nie może dochodzić roszczeń z tytułu tej umowy jeśli brak realizacji umowy wynika z oceny okoliczności, które istniały w momencie oceny zdolności kredytowej i powodowały że umowa nie powinna była zostać zawarta. Przepisy ochronne nie mają zastosowania, jeżeli wada kontroli zdolności kredytowej wynikała z tego, że pożyczkobiorca bezprawnie lub rażąco zaniedbał udzielenie pożyczkodawcy lub odmówił udzielenia informacji zgodnie z § 505b ust. 1–3.

Federalne Ministerstwo Finansów i Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości i Ochrony Konsumentów, zgodnie z art. 505e BGB są upoważnione do uregulowania kryteriów i metod oceny kredytowej dla umów o konsumencki kredyt hipoteczny.

Przepisy niemieckie różnicują mechanizm badania zdolności kredytowej w stosunku do kredytu konsumenckiego (*Allgemein-Verbraucherdarlehensvertrag*) i w stosunku do konsumenckiego kredytu hipotecznego (*Immobilien-Verbraucherdarlehensvertrag*), w związku ze zróżnicowaniem przepisów obu dyrektyw.

Większość głosów zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych ogłoszonych przez Komisję Europejską wskazuje, że zróżnicowanie to nie jest uzasadnione, a wzorem powinny być przepisy wprowadzone w dyrektywie o kredycie hipotecznym. Jest to zrozumiałe w związku z określeniem sankcji za niedochowanie wymogów dotyczących oceny zdolności kredytowej. Częściowa bezskuteczność umowy może mieć istotne skutki zarówno dla kredytodawców jak i kredytobiorców.

Dlatego też nie jest uzasadnione istnienie wyłącznie ogólnych przepisów określających sposób badania zdolności. Oznacza to bowiem dużą niepewność prawną obrotu i szeroką uznaniowość sądu. Dookreślenie sposobu weryfikacji zdolności kredytowej ma więc walor gwarancyjny także dla samych kredytodawców. O podobnych wątpliwościach świadczą poniższe pytania prejudycjalne skierowane TSUE.

W oczekującej na rozstrzygnięcie sprawie C-679/18 (OPR-Finance s.r.o. / GK) czeski sąd zadał pytania prejudycjalne:

Czy art. 8 w związku z art. 23 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylającej dyrektywę Rady 87/102/EWG sprzeciwia się przepisom prawa krajowego, które w razie naruszenia przez kredytodawcę obowiązku zbadania zdolności kredytowej konsumenta przed zawarciem umowy kredytowej przewidują sankcję nieważności umowy połączoną z obowiązkiem dokonania przez konsumenta na rzecz kredytodawcy zwrotu udzielonej

kwoty kredytu w terminie odpowiadającym jego możliwościom, przy czym sankcja ta (nieważność umowy kredytowej) aktualizuje się jedynie w przypadku, gdy konsument zażąda tego przed upływem trzyletniego terminu przedawnienia (tzn. podniesie zarzut nieważności umowy)?

Czy art. 8 w związku z art. 23 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylającej dyrektywę Rady 87/102/EWG przewiduje obowiązek zastosowania z urzędu przez sąd krajowy sankcji ustanowionej w prawie krajowym w razie naruszenia przez kredytodawcę obowiązku zbadania zdolności kredytowej konsumenta (tj. również w przypadku, gdy konsument czynnie tego nie zażąda)?

W nierozstrzygniętej sprawie C-58/18 Michel Schyns / Belfius Banque SA sąd belgijski zadał między innymi pytania:

Czy przepis art. 5 ust. 6 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki, w zakresie, w jakim ma na celu zapewnienie, że konsument będzie mógł ocenić, czy proponowana umowa kredytu jest dostosowana do jego potrzeb i sytuacji finansowej, nie stoi w sprzeczności z treścią przepisu art. 15 akapit drugi ustawy o kredycie konsumenckim (uchylonego, obecnie zastąpionego przepisem VII.75 ust. 2 akapit pierwszy kodeksu prawa gospodarczego), przez fakt, że przepis ów przewiduje, iż kredytodawca może zawrzeć umowę kredytu tylko wtedy, gdy w świetle informacji, które posiada lub powinien posiadać, uzyskanych w szczególności przez konsultacje w trybie przewidzianym w przepisie art. 9 ustawy z dnia 10 sierpnia 2001 r. o centralnej informacji kredytowej dotyczącej osób fizycznych, oraz na podstawie informacji, o których mowa w przepisie art. 10, można rozsądnie oceniać, że konsument będzie w stanie spełnić zobowiązania wynikające z zawartej umowy, w zakresie, w jakim skutkuje tym, że kredytodawca sam, w imieniu i na rzecz konsumenta, musi zdecydować o zdolności kredytowej do ewentualnego zawarcia danej umowy kredytu?

Czy, w przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pierwsze pytanie, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki należy interpretować w ten sposób, że obowiązek oceny zdolności kredytowej konsumenta w odniesieniu do ewentualnego zawarcia danej umowy kredytu każdorazowo obciąża kredytodawcę i pośrednika kredytowego, którzy

dokonują jej w imieniu i na rzecz konsumenta?

Niestety brak orzecznictwa w tym zakresie utrudnia kategoryczną ocenę, jakie są dopuszczalne granice funkcjonalnej wykładni art. 8 dyrektywy 2008/48.

Niemniej jednak, aby usunąć wątpliwości dotyczące tego przepisu, **projektodawca rozszerzył katalog środków pozwalających na weryfikację zdolności kredytowych konsumentów**. Projektowany art. 10 ust. 1 ustawy o kredycie konsumenckim przewiduje także, że kredytodawca będzie zobowiązany uzależnić udzielenie kredytu konsumenckiego od zdolności kredytowej kredytobiorcy.

Co ważne, jeżeli jednak kredytodawca udzieli konsumentowi kredytu konsumenckiego, bez uzyskania rzeczonych informacji, lub gdy z treści oświadczenia wynika, że konsument ma zaległości w spłacie innego zobowiązania wynoszące powyżej 6 miesięcy, to wierzytelność z umowy o kredyt konsumencki nie będzie mogła zostać zbyta w drodze przelewu, ani w inny sposób, a jej dochodzenie jest możliwe dopiero od momentu całkowitej spłaty tego zobowiązania, jego wygaśnięcia lub stwierdzenia nieistnienia zobowiązania. Zakaz zbywania wierzytelności i jej dochodzenia nie wstrzymuje biegu przedawnienia.

Należy wskazać, że proponowane rozwiązania nie dotyczą banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, ponieważ podmiotów tych dotyczą regulacje odrębne. Mowa tu m.in. o:

- art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 1896, z późn. zm.), na podstawie którego bank uzależnia przyznanie kredytu od zdolności kredytowej kredytobiorcy. Przez zdolność kredytową rozumie się zdolność do spłaty zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami w terminach określonych w umowie. Kredytobiorca jest obowiązany przedłożyć na żądanie banku dokumenty i informacje niezbędne do dokonania oceny tej zdolności,
- art. 36 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1844 i 2140). Zgodnie z nim zasady udzielania pożyczek oraz ich spłaty określa statut kasy (art. 36 ust. 1). Do umów pożyczek zawieranych przez kasy stosuje się odpowiednio przepisy art. 75c ust. 1–5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (art. 36 ust. 1a). Do umów kredytowych zawieranych przez kasy stosuje się odpowiednio przepisy art. 69, 70, 74–78 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (art. 36 ust. 2). Z

kolei do umów o kredyt konsumencki zawieranych przez kasy stosuje się przepisy ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (art. 36 ust. 3).

Kolejnym zabiegiem legislacyjnym, za pomocą którego ustawodawca chce walczyć z oszukiwaniem konsumentów w procesie spłaty ich zobowiązań, jest wprowadzenie wymogu podawania w umowie o kredyt konsumencki numeru rachunku bankowego do spłaty kredytu, jeżeli rzeczona umowa przewidywać będzie samodzielną spłatę rat kredytu przez konsumenta (**art. 7 pkt 3 projektu**).

Jednocześnie projekt ma na **celu przeciwdziałanie negatywnemu zjawisku tzw. rolowania kredytu** (tj. sytuacji, w której składa się konsumentowi – który już zaciągnął kredyt, w razie np. nieprzewidzianych wydatków i wynikającego z nich problemu z uregulowaniem tego kredytu – ofertę kolejnego kredytu, co w rezultacie prowadzi do tego, że klient wpada w spiralę długów).



Źródło: Raport półroczny Biura Informacji Kredytowej, <https://media.bik.pl/publikacje/4317> – dostęp z dnia 22 lipca 2021 r.

Projekt przewiduje w tym celu nadanie nowego brzmienia wprowadzeniu do wyliczenia zawartemu w art. 36c ustawy o kredycie konsumenckim (art. 7 pkt 5 projektu). Zgodnie z proponowaną regulacją wskazane w tym przepisie parametry obliczeń w przypadku udzielenia kolejnych kredytów (całkowita kwota kredytu oraz pozaodsetkowe koszty kredytu) będą dotyczyły kolejnych kredytów udzielanych **w okresie 120 dni od dnia wypłaty pierwszego z kredytów**, zarówno tych udzielanych

przez pierwotnego kredytodawcę, jak i przez podmioty z nim powiązane. W tym celu projektowany przepis art. 36b ustawy o kredycie konsumenckim odsyła do definicji „podmiotu powiązanego”, wprowadzanej w proj. art. 5 pkt 3a zmienianej ustawy (art. 7 pkt 1 projektu), a którą posłużono się w Międzynarodowym Standardzie Rachunkowości 24 (*Ujawnianie informacji na temat podmiotów powiązanych*) zdefiniowanym w art. 2 *Rozporządzenia (WE) Nr 1606/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie stosowania Międzynarodowych Standardów Rachunkowości* (Dz. Urz. UE L 243 z 11.09.2002, str. 1), przyjętym zgodnie z załącznikiem do *Rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1126/2008 z dnia 3 listopada 2008 r. przyjmującego określone międzynarodowe standardy rachunkowości zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1606/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady* (Dz. Urz. UE L 320 z 29.11.2008, str. 1) oraz zmienionym *Rozporządzeniem Komisji (UE) Nr 632/2010 z dnia 19 lipca 2010 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1126/2008 przyjmujące określone międzynarodowe standardy rachunkowości zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1606/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do Międzynarodowego Standardu Rachunkowości (MSR) 24 oraz Międzynarodowego Standardu Sprawozdawczości Finansowej (MSSF) 8* (Dz. Urz. UE L 186 z 20.07.2010, str. 1).

Międzynarodowe Standardy Rachunkowości, zwane dalej „MSR”, przyjęte przez Unię Europejską stanowią podstawę zasad i metod prowadzenia rachunkowości w jej państwach członkowskich. Przyjęcie MSR było podyktowane potrzebą ujednolicenia sprawozdawczości finansowej podmiotów międzynarodowego rynku kapitałowego.

Celem MSR 24 (*Ujawnianie informacji na temat podmiotów powiązanych*), dostarczającego szczegółową definicję „podmiotu powiązanego”, jest zapewnienie, aby sprawozdanie finansowe jednostki ujawniało informacje niezbędne do zwrócenia uwagi na prawdopodobieństwo, że na sytuację finansową bądź zysk lub stratę jednostki może wpływać fakt istnienia podmiotów powiązanych oraz transakcje i nierozliczone salda należności, w tym zobowiązania, między takimi podmiotami.

Z tego też względu odwołanie się do ww. definicji w projektowanej regulacji w zakresie zjawiska kredytu rolowanego przez pośredników wydaje się spełniać oczekiwanie projektodawcy, jakim jest próba zapobieżenia sytuacji, w której, w przypadku udzielania kolejnych kredytów, kolejne powiązane między sobą podmioty je udzielające obchodzą maksymalny limit pozaodsetkowych kosztów kredytu wskazany w art. 36a ustawy o

kredycie konsumenckim.

Powyżej wymieniona definicja wydaje się uwzględniać wielość i specyfikę powiązań między podmiotami działającymi w obszarze pożyczek i kredytów. Stosownie bowiem do ww. definicji, podmiot powiązany jest osobą lub jednostką związaną z jednostką, która sporządza sprawozdanie finansowe (zwaną dalej „jednostką sprawozdawczą”).

Osoba lub bliski członek rodziny tej osoby jest związany z jednostką sprawozdawczą, jeżeli ta osoba sprawuje kontrolę lub współkontrolę nad jednostką sprawozdawczą, ma znaczący wpływ na jednostkę sprawozdawczą lub jest członkiem kluczowego personelu kierowniczego jednostki sprawozdawczej lub jej jednostki dominującej.

Natomiast jednostka jest związana z jednostką sprawozdawczą, jeżeli spełniony jest jeden z następujących warunków:

1. Jednostka i jednostka sprawozdawcza są członkami tej samej grupy (co oznacza, że każda jednostka dominująca, zależna i współzależna jest związana z pozostałymi jednostkami).
2. Jedna jednostka jest jednostką stowarzyszoną lub wspólnym przedsięwzięciem innej jednostki (lub jednostką stowarzyszoną lub wspólnym przedsięwzięciem członka grupy, której członkiem jest ta inna jednostka).
3. Obydwie jednostki są wspólnymi przedsięwzięciami tego samego trzeciego podmiotu.
4. Jedna jednostka jest wspólnym przedsięwzięciem trzeciej jednostki, a dana inna jednostka jest jednostką stowarzyszoną trzeciej jednostki).
5. Jednostka jest programem świadczeń po okresie zatrudnienia na rzecz pracowników jednostki sprawozdawczej lub jednostki związanej z jednostką sprawozdawczą. Jeżeli jednostka sprawozdawcza jest sama w sobie takim programem, sponsorujący pracodawcy są również związani z jednostką sprawozdawczą.
6. Jednostka jest kontrolowana lub wspólnie kontrolowana przez osobę związaną z jednostką (lub bliskiego członka rodziny tej osoby).
7. Osoba (lub bliski członek rodziny tej osoby) sprawująca kontrolę lub współkontrolę nad jednostką sprawozdawczą ma znaczący wpływ na jednostkę lub jest członkiem kluczowego personelu kierowniczego jednostki (lub jednostki dominującej tej jednostki).

W art. 10 projektu przewiduje się, że przepisów ustaw zmienianych w art. 1, art. 4, art. 6 i art. 7 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą nie stosuje się do umów pożyczki i kredytu

konsumenckiego zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy. Rozwiązanie takie podyktowane jest względem na pewność obrotu prawnego oraz na konieczność uniknięcia retroaktywności wprowadzanej regulacji.

8. PRAWO BANKOWE

Trzecim obszarem normatywnym objętym projektowanymi zmianami mającymi na celu ograniczenie działań noszących znamiona wyzysku jest ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – **Prawo bankowe (art. 4 projektu)** oraz ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o **spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (art. 6 projektu)**.

W pierwszej z tych ustaw **wprowadza się art. 78b (art. 4 pkt 2 projektu)**, który przy określaniu maksymalnej wysokości kosztów pozaodsetkowych umowy kredytu lub pożyczki pieniężnej zawieranej z konsumentem odsyła do stosownych przepisów ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że **zgodnie z projektowanymi przepisami (art. 4 pkt 2 projektu, dodawany art. 78c)**, przepisów art. 720³ § 3 k.c. nie stosuje się do umowy kredytu i pożyczki pieniężnej udzielanej przez bank. Rozwiązanie to wynika z faktu, że banki jako podmioty dysponujące środkami osób trzecich mają szczególny ustawowy obowiązek zabezpieczania udzielanych kredytów i pożyczek.

W projekcie przewidziano odpowiednie stosowanie dodawanych w Prawie bankowym przepisów art. 78b i art. 78c do umów pożyczek i umów kredytowych zawieranych przez spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (**art. 6 projektu**).

Warto zwrócić uwagę, że zgodnie z ustaleniami **raportu PricewaterhouseCoopers (PwC)**, po wprowadzeniu na Słowacji tzw. pakietu antylichwiarskiego (ustawa nr 106 Dz. U. z 2014 r.; pakiet reform wszedł w życie w latach 2014/2015), rynek lichwiarski przejęły tam banki.

Pod względem wartości udzielonych kredytów nie doszło do ich zmniejszenia, ale przeciwnie do ich wzrostu. Klienci przeszli do banków. Zmniejszenie liczby udzielonych kredytów od tzw. podmiotów pozabankowych w przybliżeniu odpowiada liczbie, którą udzielały spółki pozabankowe, które na terenie Republiki Słowackiej wstrzymały swoją działalność.

Na razie można oceniać dotychczasowe środki tak, że określono zasady udzielania kredytów konsumenckich i że mimo pomniejszenia liczby podmiotów nie doszło do zaniknięcia sektora pozabankowych świadczeniodawców kredytów konsumenckich ani

istotnego zmniejszenia udzielania kredytów konsumenckich.

Należy również podkreślić, że dynamika wzrostu aktywów po wprowadzeniu reformy antylichwiarskiej na Słowacji była spowodowana następującymi czynnikami:

- wzrost popytu – Słowacy mają aktualnie tendencję do pożyczania większej ilości środków niż w ostatnich latach. Jest to szczególnie widoczne na rynku kredytów hipotecznych, lecz również na rynku pożyczek konsumpcyjnych. Pomimo tej tendencji po reformie zaobserwowano spadającą dynamikę wzrostu w związku z opóźnionym działaniem efektów tej ustawy,
- pożyczki udzielane *online/offline* i związana z tym struktura kosztów – pozostałe na rynku firmy mają w swojej ofercie pożyczki online lub też specjalizują się w tego typu pożyczkach. Warto pamiętać, że firma udzielająca pożyczek przez internet charakteryzuje się niższą relacją kosztów stałych do wartości i liczby udzielanych pożyczek.

Rynek pozabankowych pożyczek konsumenckich	IV kwartał 2014	IV kwartał 2015	IV kwartał 2016
Wysokość aktywów w milionach Euro	1 622	1 841	1 929

Źródło: PwC, Ocena skutków społeczno-ekonomicznych dalszego ograniczania maksymalnych kosztów pozaodsetkowych pożyczek na polskim rynku, s. 21, <https://www.pwc.pl/pl/publikacje.html> – dostęp z dnia 22 lipca 2021 r.

9. ASPEKT RÓWNOLEGŁEGO FUNKCJONOWANIA PROJEKTOWANYCH PRZEPISÓW

Podsumowując, równoległe funkcjonowanie projektowanych przepisów Kodeksu cywilnego, ustawy o kredycie konsumenckim oraz ustawy – Prawo bankowe (i odpowiednio ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych) w zakresie limitowania dopuszczalnych kosztów pozaodsetkowych udzielanego – rozumianego szeroko – świadczenia pieniężnego, należy wskazać, że mając na uwadze przedmiot regulacji oraz szczególną specyfikę każdego z ww. aktów normatywnych, **projektodawca dąży do uwzględnienia wszystkich istotnych czynników**, a mianowicie: podmiotów biorących i udzielających świadczenia oraz ochrony uzasadnionych interesów tych podmiotów, określonych przepisami prawa wysokości odsetek oraz – w przypadku kredytu konsumenckiego – progu kwotowego udzielanego kredytu, a także zasadność wprowadzenia limitu sumy zabezpieczenia udzielanego

świadczenia.

Projektowane przepisy Kodeksu cywilnego stanowią regulację najbardziej ogólną (dopuszczającą udzielanie pożyczek nawet między osobami fizycznymi), niewymagającą profesjonalizacji udzielania świadczenia, stąd zakładają górną granicę sumy zabezpieczenia oraz maksymalny limit dopuszczalnych kosztów pozaodsetkowych, opierając zysk przede wszystkim na otrzymanych od udzielonego świadczenia odsetkach.

Aktualnie obowiązujące przepisy z zakresu kredytu konsumenckiego przewidują próg kwotowy udzielanego kredytu (255 550 zł) oraz stopień profesjonalizacji świadczonej usługi, zatem projektowane zmiany przewidują utrzymanie wyższego, w porównaniu do projektowanych regulacji Kodeksu cywilnego, dopuszczalnego maksymalnego poziomu kosztów pozaodsetkowych oraz ich dopuszczalnej maksymalnej proporcji wobec całkowitej kwoty kredytu, jednocześnie zaostrzając ww. limity. Przepisy z zakresu Prawa bankowego (i odpowiednio ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych) przewidują brak ograniczeń kwotowych udzielanego kredytu, a w konsekwencji tak udzielane kredyty charakteryzują się wysokimi kwotami oraz najdłuższym okresem spłaty. Stąd, projektodawca wprowadza limit maksymalnych kosztów pozaodsetkowych. Przepisy te mogą znaleźć zastosowanie w szczególności w odniesieniu do kredytów o niższej wysokości lub stosunkowo krótkim terminie spłaty.

10. PROJEKTOWANE ROZWIĄZANIA PRAWNOKARNE

W projekcie proponuje się wprowadzić w art. 115 § 25 k.k. (art. 3 projektu) definicję legalną kosztów innych niż odsetki, które obejmować będą marże, prowizje lub opłaty związane z przygotowaniem umowy, z której wynika udzielenie świadczenia pieniężnego, lub umowy związanej z udzieleniem tego świadczenia lub obsługą tych umów albo inne tego rodzaju koszty, opłaty związane z odroczeniem terminu zwrotu udzielonego świadczenia pieniężnego, jego nieterminową spłatą albo inne tego rodzaju koszty, koszty usług dodatkowych, w szczególności koszty ubezpieczeń, koszty związane z ustanowieniem zabezpieczenia zwrotu świadczenia pieniężnego, koszty pozyskiwania informacji związanych z udzielaniem świadczenia pieniężnego, w przypadku gdy ich poniesienie jest niezbędne do zawarcia umów, o których mowa w pkt 1, wynagrodzenie osoby, która reprezentowała osobę udzielającą świadczenia pieniężnego przy zawarciu umów, o których mowa w pkt 1, lub za pośrednictwem której

udzielający świadczenia zawarł te umowy lub udzielił tego świadczenia, bezpośrednio ponoszone przez osobę, na rzecz której udzielono świadczenia – z wyłączeniem opłat notarialnych oraz danin o charakterze publicznoprawnym, które strony umów, o których mowa w pkt 1, są zobowiązane ponieść w związku z zawarciem tych umów.

Należy podkreślić, że projektodawca zawarł w proponowanym art. 115 § 25 k.k. definicję składników kosztów świadczenia pieniężnego, ponieważ **ten zabieg legislacyjny zapewnia właściwą przejrzystość normy karnej. Przepis kodeksu karnego nie powinien**, w tym zakresie, **odsyłać do innych ustaw**. Należy zauważyć, że umieszczenie tego przepisu wynika z zasady określoności prawa karnego. Ponadto definicja ta musiała zostać dopasowana do siatki terminologicznej, którą posługuje się kodeks karny.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że wzorzec służący do oceny karalności czynu jest uzależniony jest od wysokości kapitału i czasu do jego zwrotu. W efekcie upływu czasu kwota dopuszczalnego świadczenia z tytułu korzystania z kapitału będzie ulegała zwiększeniu (o wartość odsetek za kolejne dopuszczalne okresy).

Zgodnie z brzmieniem art. 304 § 2 i 3 k.k., wprowadzonym na mocy art. 8 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, a więc na mocy kolejnej tzw. tarczy antykryzysowej, do oceny karalności czynu zawsze zastosowanie będzie miał moment zgłoszenia żądania wobec pokrzywdzonego; uzależnia się bowiem karalność od żądania świadczenia w określonej skonkretyzowanej już wysokości, a nie od wysokości potencjalnej wynikającej z umowy. W efekcie możliwe będzie wyliczenie na tę chwilę kosztów pozaodsetkowych, równowartości kwoty odsetek maksymalnych oraz odsetek maksymalnych za opóźnienie i porównanie jej z całkowitymi kosztami udzielenia świadczenia żądanymi z tytułu udzielenia świadczenia pieniężnego.

11. NADZÓR KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO

A. Uwagi ogólne

W ramach UE nadzór nad rynkiem kredytów konsumenckich wykonywany jest przez banki centralne (Włochy, Portugalia), organ wydający licencje powiązany z nadzorem bankowym (Belgia – w ramach Ministerstwa, UK – w ramach specjalnej agencji, Francja, Holandia, Estonia, Niemcy), organ ochrony konsumentów (Irlandia, Bułgaria, Łotwa), czy jednocześnie sprawowany nadzór rzecznika konsumentów i instytucji nadzoru finansowego (Finlandia).

Przepisy prawa europejskiego nie dają jednoznacznej odpowiedzi na to, który organ i która forma nadzoru jest bardziej właściwa.

Pewne wskazówki daje jednak dyrektywa o kredycie hipotecznym, która dla określonych obszarów przewiduje nadzór przez instytucje współpracujące z Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego (dalej: EUNB), ale równocześnie wskazuje też że kompleksowy nadzór powinien być realizowany przez różne instytucje tak aby połączyć w ramach synergii te działania w jeden skuteczny system ochrony.

Zgodnie z motywem 80. Preambuły, państwa członkowskie powinny wyznaczyć właściwe organy upoważnione do zapewnienia egzekwowania przepisów niniejszej dyrektywy oraz zapewnić, aby organom tym przyznano uprawnienia w zakresie dochodzeń i egzekwowania oraz odpowiednie zasoby niezbędne do wykonywania ich obowiązków. Państwa członkowskie powinny mieć możliwość wyznaczenia różnych właściwych organów do wykonywania szerokiej gamy obowiązków ustanowionych w tej dyrektywie. Na przykład w odniesieniu do niektórych przepisów państwa członkowskie mogłyby wyznaczyć właściwe organy odpowiedzialne za egzekwowanie ochrony konsumenta, natomiast w odniesieniu do innych mogłyby postanowić o wyznaczeniu podmiotów sprawujących nadzór ostrożnościowy.

Nadzór przewidziany w projekcie w pełni realizuje ten kierunek.

Zgodnie z klauzulą zamieszczoną na stronie KNF – „[i]nstytucje pożyczkowe nie są nadzorowane przez Komisję Nadzoru Finansowego. Oznacza to w szczególności brak uprawnień KNF do żądania od tych podmiotów informacji i wyjaśnień oraz do kontrolowania ich działalności w zakresie zgodności z prawem, jak również dokonywania oceny spełniania przez nie wymagań przewidzianych przepisami prawa. W konsekwencji, wpis danego podmiotu do rejestru prowadzonego przez KNF nie powinien być interpretowany jako jakakolwiek forma zabezpieczenia czy zapewnienia ze strony organu nadzoru prawidłowości prowadzonej przez ten podmiot działalności, a w szczególności przestrzegania przez niego przepisów ustawy o kredycie konsumenckim. Wpis taki może być traktowany jedynie jako potwierdzenie spełniania przez dany podmiot, według stanu na dzień dokonania wpisu, niezbędnych do dokonania wpisu wymogów ustawowych oraz brak dostępnych KNF informacji co do zmian w tym zakresie”

(https://www.knf.gov.pl/podmioty/rejestr_instytucji_pozyczkowych – dostęp z dnia 23 lipca 2021 r.).

Warto również wskazać, że **postępowanie administracyjne oraz szybkość działania KNF przemawia za tym, aby to właśnie ta instytucja sprawowała bezpośredni nadzór nad instytucjami pożyczkowymi. Co ważne, instrumenty prokuratorskie ze względów natury proceduralnej są czasochłonne i zanim zapadnie w sprawie wyrok – dochodzi już do istotnego naruszenia interesów pożyczkobiorcy.**

Należy również przywołać raport BIK, w którym poruszono zagadnienia związane z sektorem usług pożyczkowych. Kolejnym argumentem za tym, aby to właśnie KNF objęło nadzorem ten rynek jest **liczba osób tzw. nadaktywnych** (mających 10 i więcej zobowiązań). Takie zjawisko powstaje głównie wskutek akceptowania przez firmy pożyczkowe wniosków osób obsługujących jednocześnie wiele kredytów w bankach.

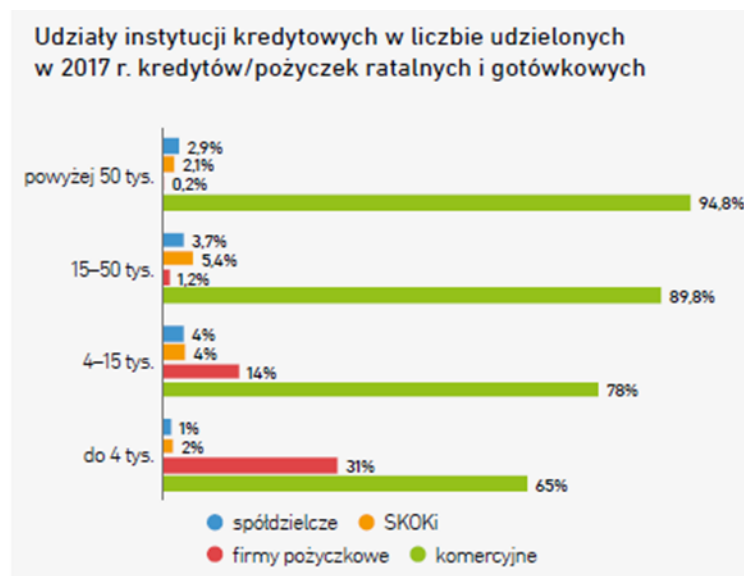
Należy podkreślić, że nieterminowi klienci firm pożyczkowych są jednocześnie klientami banków, co rodzi ryzyko zarażenia portfela bankowego. Według Raportu BIK (s. 4) w II półroczu 2017 r. liczba kredytobiorców i pożyczkobiorców z miesiąca na miesiąc była wyższa (w grudniu 2019 r. w bazie BIK było 15 444 tys. klientów obu sektorów, bankowego i pożyczkowego, posiadających czynne zobowiązania; należy wskazać, że firmy pożyczkowe w 2019 r. raportowały do BIK o udzieleniu 2,5 mln pożyczek na łączną kwotę 7,1 mld zł; zob. *Raport Biura Informacji Kredytowej za rok 2019*, <https://media.bik.pl/publikacje/read/492399/kredyt-trendy-raport-bik-za-rok-2019> – dostęp z dnia 22 lipca 2021 r.). Liczba klientów sektora bankowego rosła w podobnym tempie. Natomiast liczba klientów sektora pożyczkowego wzrosła aż o 24,8%.

Wzrost ten wynikał głównie z udzielania pożyczek osobom już zadłużonym w bankach. Liczba osób obsługujących jednocześnie kredyty bankowe i pożyczki wzrosła w trakcie 2017 r. o 23,9%. W podobnym, jak liczba kredytobiorców, stopniu wzrosła kwota zobowiązań klientów obu sektorów. Na koniec 2017 r. byli oni winni 584 mld zł, o 7,5 mld (1,3%) więcej niż na początku roku. Ujemne różnice kursowe na portfelu frankowym wynikające z umocnienia złotego wyniosły 15,3 mld zł. Wzrasta liczba osób mających zobowiązania w firmach pożyczkowych – osoby te w

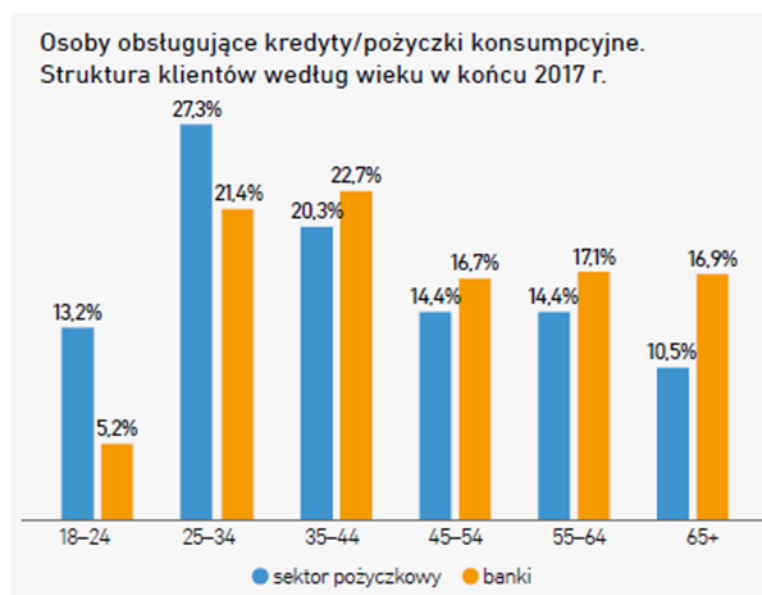
zdecydowanej większości obsługują jednocześnie kredyty bankowe (s. 6 raportu). **Okolo 80% klientów sektora pożyczkowego obsługuje jednocześnie kredyt bankowy.** Tylko 102 tys. z 498 tys. klientów sektora pożyczkowego nie ma czynnych zobowiązań wobec banków, 25% z nich to osoby w wieku do 24 lat, a młodzi są bardziej ryzykowni. Grupą podwyższonego ryzyka w sektorze firm pożyczkowych są też osoby nadaktywne, obsługujące jednocześnie wiele kredytów i pożyczek w obu sektorach. **Firmy pożyczkowe akceptują wyraźnie wyższy poziom ryzyka, wykazują wyższą gotowość finansowania osób obsługujących wiele zobowiązań, są też bardziej otwarte na kredytowanie stosunkowo bardziej ryzykownych osób młodych. Problem w tym, że finansują głównie osoby posiadające czynne kredyty, przenosząc przez to ryzyko na portfele bankowe (s. 7 raportu).**

Aktualnie liczba osób obsługujących kredyty konsumpcyjne jest stabilna, ponieważ w 2019 r. przybyło 7,5 tys. kredytobiorców (0,1%). Z kolei w 2018 r. przybyło w tym segmencie 116 tys. osób. W ciągu siedmiu lat, od stycznia 2012 r. ubyło w sektorze bankowym 321 tys. osób obsługujących kredyty konsumpcyjne. Jak wskazano w raporcie BIK za 2019 r. – było to skutkiem rozwoju sektora pożyczkowego, który przejmował klientów bankowych (zob. zob. Raport Biura Informacji Kredytowej za rok 2019, s. 5, <https://media.bik.pl/publikacje/read/492399/kredyt-trendy-raport-bik-za-rok-2019> – dostęp z dnia 22 lipca 2021 r.).

Firmy pożyczkowe, poza kilkoma wyjątkami, operują w segmencie niskokwotowych pożyczek na krótkie terminy, stąd średnia kwota pożyczki jest niska. W grupie banków komercyjnych średnią kwotę udzielonego kredytu zaniżają kredyty ratalne. W kredytach gotówkowych średni kredyt udzielony przez banki komercyjne wyniósł w latach 2016–2017 18,5 tys. zł. Pozostałe instytucje finansowe kredytów ratalnych udzielają niewiele.



Źródło: Raport półroczny Biura Informacji Kredytowej, <https://media.bik.pl/publikacje/4317> – dostęp z dnia 22 lipca 2021 r.



Źródło: Raport półroczny Biura Informacji Kredytowej, <https://media.bik.pl/publikacje/4317> – dostęp z dnia 22 lipca 2021 r.

Z kolei analizując raport *Ernst&Young* pt. „Potencjalny wpływ zaostrożenia limitu kosztów pozaodsetkowych na rynek pozabankowych pożyczek konsumenckich w Polsce”, należy wskazać, że na pozabankowym rynku pożyczek konsumenckich zaobserwowano wzrost przeciętnej wartości i terminu zapadalności pożyczki (E&Y, Potencjalny wpływ zaostrożenia limitu kosztów pozaodsetkowych na rynek pozabankowych pożyczek konsumenckich w Polsce, s. 9,

<https://ey.media.pl/releases?from=2017-01-01&to=2017-12-31> – dostęp z dnia 22 lipca 2021 r.). To jest kolejny argument za tym, aby to właśnie KNF objął nadzorem sektor usług pożyczkowych.

W celu wzmocnienia ochrony osób korzystających z usług instytucji pożyczkowych w zakresie, w jakim udzielają one kredytu konsumenckiego, w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 2059, z późn. zm.) **zostaje wprowadzony przepis o nadzorze nad instytucjami pożyczkowymi** sprawowanym zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim. Przewiduje się także, że w razie złożenia przez KNF zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa, o którym mowa w art. 59h oraz 59i ustawy o kredycie konsumenckim, będzie ona mogła podać informację o tym fakcie do publicznej wiadomości (projektowane zmiany w art. 6b ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym).

W tym miejscu należy zauważyć, że w ramach UE nadzór nad rynkiem kredytów konsumenckich wykonywany jest przez banki centralne (Włochy, Portugalia), organy wydające licencje powiązane z nadzorem bankowym (Belgia – w ramach Ministerstwa, UK – w ramach specjalnej agencji, Francja, Holandia, Estonia, Niemcy), organy ochrony konsumentów (Irlandia Bułgaria Łotwa), czy jednocześnie jest sprawowany przez nadzór rzecznika konsumentów i instytucji nadzoru finansowego (Finlandia; zob. Iff/ZEW (2010): Study on interests rate restrictions in the EU, Final report for the EU Commission DG Internal Market and Services , Project no ETD/2009/IM/H3/87/Brussels/Hamburg/Mannheim, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/46a336d0-18a0-4b46-8262-74f0e0f47eb3> – dostęp z dnia 22 lipca 2021 r.). Przepisy prawa europejskiego nie dają jednoznacznej odpowiedzi na to, który organ i która forma nadzoru jest bardziej właściwa.

Pewne wskazówki daje jednak dyrektywa o kredycie hipotecznym, która dla określonych obszarów przewiduje nadzór przez instytucje współpracujące z Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego, ale równocześnie wskazuje też że kompleksowy nadzór powinien być realizowany przez różne instytucje tak aby połączyć w ramach synergii te działania w jeden skuteczny system ochrony.

Zgodnie z motywem 80 preambuły państwa członkowskie powinny wyznaczyć właściwe organy upoważnione do zapewnienia egzekwowania przepisów niniejszej

dyrektywy oraz zapewnić, aby organom tym przyznano uprawnienia w zakresie dochodzeń i egzekwowania oraz odpowiednie zasoby niezbędne do wykonywania ich obowiązków. Państwa członkowskie powinny mieć możliwość wyznaczenia różnych właściwych organów do wykonywania szerokiej gamy obowiązków ustanowionych w tej dyrektywie. Na przykład w odniesieniu do niektórych przepisów państwa członkowskie mogłyby wyznaczyć właściwe organy odpowiedzialne za egzekwowanie ochrony konsumenta, natomiast w odniesieniu do innych mogłyby postanowić o wyznaczeniu podmiotów sprawujących nadzór ostrożnościowy.

Projektowany model nadzór przewidziany w projekcie w pełni realizuje ten kierunek i zapewnia synergię przy jednoczesnym rozdzieleniu kompetencji UOKIK i KNF.

Prezes UOKIK prowadzi nadzór pod kątem stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, natomiast KNF prowadzi nadzór ostrożnościowy biorąc pod uwagę bezpieczeństwo systemu finansowego. Nadzory obu instytucji uzupełniają się, ale nie zachodzą na siebie, co wynika z wymienionych powyżej przesłanek materialnych nadzoru oraz stosowanych sankcji, które mają różnorodny charakter.

Mając na względzie powyższe, projekt zakłada wprowadzenie do ustawy o kredycie konsumenckim szeregu nowych rozwiązań związanych z ustanowieniem nadzoru nad instytucjami pożyczkowymi, który miałby być sprawowany przez Komisję Nadzoru Finansowego.

B. Zmiany o charakterze systemowym

Wprowadzane w art. 59a ust. 1 i 2 ustawy o kredycie konsumenckim zmiany (art. 7 pkt 6 projektu) przewidują, że instytucja pożyczkowa będzie mogła prowadzić działalność wyłącznie w formie spółki akcyjnej (obecnie może to być także spółka z o.o.), zaś minimalny kapitał zakładowy takiej instytucji powinien wynosić 1 000 000 zł (a nie, jak dotąd, 200 000 zł). Należy bowiem uznać, że działalność pożyczkową pod rządami projektowanej ustawy powinny móc prowadzić tylko instytucje odpowiednio do tego przygotowane, zdolne do właściwego zabezpieczenia realizacji zwiększonych wymagań oraz potencjalnych kosztów, nakładów i roszczeń związanych z ich działalnością, w szczególności nakładów i potencjału organizacyjnego potrzebnego dla zapewnienia instytucji pożyczkowej

możliwości działania zgodnie z prawem. Proponowane rozwiązania ograniczą także ryzyko zakładania przez ten sam podmiot wielu instytucji pożyczkowych i obchodzenia przepisów ustawy. W pierwszej kolejności należy zapewnić „uporządkowanie” i profesjonalizację rynku pożyczek konsumenckich, poprzez zapewnienie konsumentom wysokich standardów prowadzenia działalności przez podmioty działające na tym rynku, co pozwoli także uczynić proces nadzoru efektywnym, a przede wszystkim wykonalnym. Konsekwencja wyeliminowania dopuszczalności prowadzenia instytucji pożyczkowej w formie spółki z o.o. są także zmiany w art. 59ac ustawy o kredycie konsumenckim, mające charakter dostosowujący (art. 7 pkt 7 projektu). Z przedstawionymi propozycjami związane są też stosowane rozwiązania intertemporalne, które **pozwolą istniejącym podmiotom dostosować się do nowych wymogów w powyższym zakresie w terminie do dnia 31 grudnia 2022 r.** (art. 12 projektu).

Opisane wyżej podwyższone standardy dotyczyć będą także podmiotów mających siedzibę na terytorium państwa będącego członkiem Unii Europejskiej innego niż Rzeczpospolita Polska, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym (proj. art. 59d ust. 1 i ust. 1a – 1b). Jest to naturalną konsekwencją faktu, że kredytodawcami kredytu konsumenckiego spoza Polski mogą być spółki kapitałowe niebędące bankami lub instytucjami kredytowymi. Regulacja kredytu konsumenckiego nie jest zharmonizowana na poziomie europejskim i nie we wszystkich państwach UE, pozabankowe instytucje pożyczkowe podlegają regulacji i nadzorowi. Okoliczność ta może rodzić istotne problemy, jeżeli chodzi o wykonywania obowiązków przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: UKNF) w zakresie nadzoru nad działalnością podmiotów zagranicznych i współpracy z nadzorcami państwa macierzystego, ponieważ takiego nadzorcy w zakresie działalności pożyczkowej poza bankowych podmiotów może zwyczajnie nie być albo będzie kłopot z jego ustaleniem (wymagana będzie analiza przepisów krajowych). Wysoce wątpliwa w tym kontekście (i w świetle Regulacji określających funkcjonowanie Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego) jest też potrzeba angażowania w kwestie nadzorcze Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego oraz Komisji Europejskiej. Należy ponadto zauważyć, że podmioty o których mowa w art. 59d obejmują nie tylko pożyczkodawców z Europejskiego

Obszaru Gospodarczego, lecz także z Konfederacji Szwajcarskiej, do której zasady współpracy nadzorczej obowiązujące w Europejskim Obszarze Gospodarczym w odniesieniu do zharmonizowanych obszarów nie mają zastosowania.

Następstwem wprowadzenia systemowego nadzoru nad instytucji pożyczkowych jest także konieczność wprowadzenia gwarancji, zgodnie z którymi środki przeznaczone na działalność objętą ustawą nie będą pochodzić z działalności polegającej na gromadzeniu środków pieniężnych innych osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, w tym z emisji obligacji lub innych instrumentów dłużnych oraz ze źródeł nieudokumentowanych (projektowany art. 59ca ustawy o kredycie konsumenckim). W sposób jednoznaczny uregulowana też zostanie odpowiedzialność instytucji pożyczkowej wobec konsumentów, w tym za osoby trzecie, z których pomocy korzysta w ramach prowadzonej działalności, a także wprowadzenie stosownych ciężarów dowodowych w tym zakresie. Zagadnienia te regulują projektowane art. 59ca – 59cc ustawy o kredycie konsumenckim (art. 7 pkt 9 projektu).

Należy zarazem zaznaczyć, że stosowne rozwiązanie o charakterze przejściowym znalazło się w art. 12 ust. 4 projektu, zgodnie z którym postępowania o wpis do rejestru instytucji pożyczkowych, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie art. 7 pkt 6, 7, 9 i 10 ustawy, podlegają umorzeniu, o ile w dniu wejścia w życie tych przepisów wnioskodawca nie spełnia wymogów w nich określonych. Nowe podwyższone wymogi prowadzenia działalności polegającej na udzielaniu kredytu konsumenckiego, dotyczące m.in. obowiązku działania w formie spółki akcyjnej o kapitale zakładowym nie niższym niż 1 000 000 zł, wejdą w życie w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy. Po tej dacie niedopuszczalne będzie wpisywanie do rejestru instytucji pożyczkowych niespełniających tych wymogów (tj. działających w formie spółki z o.o., względnie o kapitale zakładowym niższym niż 1 000 000 zł). W konsekwencji, wątpliwości mogłyby dotyczyć podmiotów, które złożyły wniosek o wpis do rejestru jeszcze przed dniem wejścia w życie nowych rozwiązań, a do dnia wejścia w życie ustawy nie został on rozpoznany. Mając na uwadze zasadę aktualności orzekania obowiązującą na gruncie postępowania administracyjnego, Komisja byłaby w stosunku do tych podmiotów wydawać decyzje odmowne, uwzględniając stan prawny obowiązujący w dacie rozstrzygnięcia. Wiązałaby się to z koniecznością szczegółowego uzasadniania

decyzji merytorycznych. W konsekwencji, stosowne jest wprowadzenie rozwiązań, pozwalających w sposób uproszczony kończyć postępowania w stosunku do podmiotów nie spełniających nowych wymogów w sposób formalny, poprzez umorzenie postępowania. Takie rozstrzygnięcie nie powinno zamykać podmiotom wnioskującym drogi do uzyskania wpisu do rejestru, jeżeli złożą ponowny wniosek i spełnią nowe wymogi. Omawiany przepis wprowadza zarazem stan pewności, co do sposobu załatwienia złożonych i nierozpoznanych do dnia wejścia w życie ustawy wniosków o wpis do rejestru. Należy zarazem podkreślić, że liczba przypadków objętych dyspozycją art. 12 ust. 4 ustawy nie powinna być duża, zważywszy na fakt, że obowiązujący już art. 59ac ust. 4 przewiduje, że Komisja dokonuje wpisu do rejestru instytucji pożyczkowych w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku.

Do najistotniejszych zmian o charakterze systemowym, należy wprowadzenie do ustawy o kredycie konsumenckim rozdziału 5ab zatytułowanego „Nadzór nad działalnością instytucji pożyczkowych” (art. 7 pkt 11 projektu). Proponuje się w nim szczegółowe uregulowanie sprawowania nadzoru przez Komisję Nadzoru Finansowego, zasad finansowania tego nadzoru, a także szczegółowych obowiązków instytucji pożyczkowych względem Komisji, jak również instrumentów prawnych przyznanych Komisji, pozwalających na skuteczną realizację ustawowych zadań.

C. Konstrukcja nadzoru

Przepis ustanawiający nadzór KNF nad działalnością firm pożyczkowych (proj. art. 59df ustawy o kredycie konsumenckim), w myśl którego „Działalność gospodarcza prowadzona przez instytucje pożyczkowe w zakresie udzielania kredytu konsumenckiego podlega nadzorowi sprawowanemu przez Komisję Nadzoru Finansowego” jednoznacznie określa cel i zakres nadzoru.

Mając na uwadze charakter KNF jako organu nadzoru ostrożnościowego, którego działanie koncentruje się na zjawiskach o charakterze systemowym, konieczne jest zdefiniowanie nadzoru w sposób niezakładający weryfikacji przez KNF indywidualnych umów zawieranych z konsumentami. Odmienne podejście, zakładające de facto rozstrzyganie przez KNF konkretnych spraw między instytucjami pożyczkowymi a ich klientami, wykraczałoby poza przyjęty model nadzoru finansowego, a nadto prowadziło do wkroczenia w kompetencje

zastrzeżone dla innych organów, w szczególności sądów. W tym zakresie swoje ustawowe zadania realizować powinien UOKiK oraz Rzecznik Finansowy, których kompetencje w zakresie kontroli przestrzegania ustawy nie są wyłączane.

D. Obowiązki sprawozdawcze firm pożyczkowych

Konieczne jest doprecyzowanie obowiązków sprawozdawczych firm pożyczkowych. W celu zapewnienia realnej roli KNF w nadzorze nad instytucjami pożyczkowymi, w sposób spójny z rolą nadzoru finansowego, w art. 59dg ust. 1 opisano szczegółowe obowiązki sprawozdawcze instytucji pożyczkowych względem KNF. Obejmują one informacje o: udzielonych kredytach konsumenckich, w tym ich liczbie, z uwzględnieniem liczby kredytów, o których mowa w art. 36b, wartości, strukturze terminowej i walutowej oraz opóźnieniach w spłatach; zawartych umowach o kredyt konsumencki, w tym ich liczbie, rodzajach oraz statusie; liczbie klientów, którym udzielono kredytu konsumenckiego, z uwzględnieniem liczby klientów, którym udzielono kredytu, o którym mowa w art. 36b; łącznych przychodach uzyskanych z działalności w zakresie udzielania kredytu konsumenckiego z wyodrębnieniem przychodów uzyskanych w związku z kosztami pozaodsetkowymi kredytu; bilansie, ze wskazaniem źródeł finansowania działalności w zakresie udzielania kredytu konsumenckiego; osobach, o których mowa w art. 59a ust. 4 wraz z informacją o spełnianiu przez te osoby wymagań określonych w tym przepisie.

Z powyższym wiąże się wprowadzenie przepisów obligujących do stosowania w tym zakresie wyłącznie kanałów elektronicznych i elektronicznych formularzy sprawozdawczych. Brak automatyzacji sprawozdawczości mógłby spowodować konieczność okresowego (kilka razy do roku) „ręcznego” wprowadzania do systemów informatycznych setek długich formularzy. Ani KNF, ani dostępny KNF rynek pracy nie dysponują zasobami pozwalającymi na taką realizację tych zadań. Naprzeciw wskazanym wymaganiom wychodzi proj. art. 59dg ust. 2.

E. Instrumenty nadzorcze

Ponadto w ramach nadzoru Komisja Nadzoru Finansowego będzie mogła wydawać zalecenia, jak również żądać informacji na temat sposobu realizacji innych niż informacyjne obowiązków (proj. art. 59dh ustawy o kredycie konsumenckim). W razie stwierdzenia naruszenia przepisów ustawy, Komisja Nadzoru Finansowego

będzie mogła nałożyć karę w wysokości do 15 000 000 zł. Ponadto, w takim przypadku, obok ww. kary, Komisja Nadzoru Finansowego będzie mogła nawet wykreślić dany podmiot z rejestru instytucji pożyczkowych (pełen katalog możliwych sankcji został określony w proj. art. 59^{di} ust. 1 ustawy o kredycie konsumenckim).

F. Urealnienie kosztów nadzoru

Konieczne jest urealnienie kosztów nadzoru. Zarówno KNF oraz instytucje pożyczkowe muszą przygotować się do nowych obowiązków wynikających z projektowanej ustawy. Ze strony UKNF przygotowanie się do sprawowania nadzoru nad instytucjami pożyczkowymi na zasadach określonych w projektowanej ustawie będzie niewątpliwie wyzwaniem organizacyjnym i kadrowym. Z drugiej strony należy uznać, że działalność pożyczkową pod rządami projektowanej ustawy będą mogły prowadzić tylko instytucje odpowiednio do tego przygotowane. Zasadne zatem jest wprowadzenie kosztów nadzoru w rocznej kwocie nieprzekraczającej 0,5% sumy przychodów z działalności kredytowej, nie mniej niż 5000 euro. Mając na uwadze zwiększone zadania KNF, proponowana maksymalna kwota wpłat na pokrycie kosztów nadzoru uiszczanych przez instytucje pożyczkowe powinna odpowiadać wysokości szacunkowych kosztów sprawowania takiego nadzoru. Propozycja opłaty, bazującej na iloczynie maksymalnej stawki i sumy przychodów przy zachowaniu wpłaty minimalnej, daje możliwość proporcjonalnego rozliczenia kosztów nadzoru w zależności od skali działalności podmiotu.

Według danych Polskiego Związku Instytucji Pożyczkowych sektor instytucji pożyczkowych osiągnął w 2019 r. ok 5,09 mld zł przychodu. Bazując na powyższym, szacowana maksymalna kwota kosztów nadzoru, jaką według zaproponowanych zapisów pokryłyby instytucje pożyczkowe, kształtowałaby się na poziomie ok 25,5 mln zł, co pozwoliłoby na obsługę 50 etatów.

Otrzymywane od instytucji pożyczkowych informacje, w szczególności informacja o łącznych przychodach uzyskanych z działalności kredytowej, będą podstawą ustalenia wysokości wpłaty na pokrycie kosztów nadzoru, których terminy, sposób wnoszenia i wysokość zostaną szczegółowo uregulowane w rozporządzeniu, o którym mowa w projektowanym art. 59^{do} ust. 3.

Jednocześnie z doświadczenia wynika, że podmioty objęte nadzorem nie zawsze

realizują wskazany obowiązek informacyjny, co może skutkować brakiem możliwości ustalenia wysokości należnej wpłaty na pokrycie kosztów nadzoru, a w konsekwencji uniemożliwić weryfikację jej wysokości i prawidłowości sporządzenia deklaracji, o której mowa w proj. art. 59do ust. 2. Pośrednio może to też utrudnić jej ustalenie i dochodzenie na drodze postępowania egzekucyjnego (tak jak ma to miejsce w przypadku pośredników kredytu hipotecznego).

Z tej przyczyny niezbędne jest wprowadzenie rozwiązań wzorowanych na mechanizmie sankcjonowania przewidzianym w przepisach na art. 20 ust. 8–13 ustawy z dnia 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 1881 oraz z 2021 r. poz. 2140), polegających na obowiązku wniesienia na rzecz budżetu państwa opłaty w wysokości równowartości w złotych kwoty 200, 500 lub 1000 euro w zależności od okresu pozostawania przez agenta ubezpieczeniowego lub agenta oferującego ubezpieczenia uzupełniające bez ochrony ubezpieczeniowej lub gwarancyjnej. W przypadku instytucji pożyczkowych projektodawca proponuje ustalenie opłaty sankcyjnej w stałej wysokości (tzn. nieróżnicowanie jej wysokości w zależności od okresu opóźnienia). Obowiązek uiszczenia takiej opłaty wynikałby bezpośrednio z przepisów ustawy i nie wymagałaby dokonywania rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej. UKNF miałby jedynie wzywać do jej uiszczenia w związku z niewywiązaniem się przez instytucję pożyczkową z obowiązku informacyjnego w terminie. Kwestie te reguluje proj. art. 59dp ustawy o kredycie konsumenckim. Wprowadzenie opisanego powyżej mechanizmu powinno pozytywnie wpłynąć na sumienność realizowania przez instytucje pożyczkowe obowiązku sprawozdawczego, co może przełożyć się na także na skuteczność egzekwowania przez UKNF opłat z tytułu nadzoru. Należy zarazem podkreślić, że opisany mechanizm jest całkowicie niezależny od mechanizmu opisanego w art. 59di ust. 1 pkt 2. W tym ostatnim przypadku nałożenie kary w związku z nieudzieleniem Komisji informacji ma charakter fakultatywny i wymaga przeprowadzenia postępowania administracyjnego. W praktyce takie czynności podejmowane są w przypadkach rażącego naruszania wynikających z ustawy obowiązków, a z kolei nie ma potrzeby uruchamiania tej procedury w przypadkach mniejszej wagi, w szczególności w razie opóźnień w realizowaniu obowiązków. Projektowana opłata sankcyjna, o której mowa w art. 59dp, ma na celu dyscyplinowanie instytucji pożyczkowych do terminowego przekazywania

niezbędnych informacji, aby nie dochodziło do sytuacji, w których na skutek opóźnień w tym zakresie Komisja pozbawiana jest środków finansowania jej działalności. Naturalnie, w sytuacji, w której uchybienia byłyby na tyle poważne, że uzasadniałyby potrzebę wszczęcia postępowania na podstawie art. 59di ust. 1 pkt 2, wysokość uiszczonych (w tym wyegzekwowanych) opłat sankcyjnych powinna być uwzględniana w ramach ustalania wysokości kary pieniężnej. Mechanizm taki wynika z art. 59dp ust. 5, który ma wyeliminować sytuację, w której instytucja pożyczkowa byłaby dwukrotnie karana za to samo uchybienie. Jest to rozwiązanie analogiczne do występującego w art. 189d pkt 3 k.p.a.

12. ODWRÓCONY KREDYT HIPOTECZNY

Z uwagi na **wzajemne relacje** obowiązującego art. 387¹ k.c. z umową o ustanowieniu hipoteki odwróconej (gdzie wprawdzie umowa ta jest podstawą do ustanowienia hipoteki, a nie do dokonania przewłaszczenia na zabezpieczenie), **w ustawie z dnia 23 października 2014 r. o odwróconym kredycie hipotecznym** (Dz. U. z 2016 r. poz. 786 oraz z 2020 r. poz. 2320) projektodawca ze względu na pewną zbieżność terminologiczną w tym zakresie – za celowe uznał wyeliminowanie tych wątpliwości (**art. 8 projektu ustawy, projektowany art. 3 ustawy o odwróconym kredycie hipotecznym**). W przeciwnym przypadku, w przyszłości może się bowiem okazać, że strony niezadowolone z hipoteki odwróconej, będą próbowały kwestionować ważność legalnie zawartej umowy.

Warto podkreślić, że ww. art. 387¹ k.c. został wprowadzony na mocy art. 1 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, a więc na mocy tzw. tarczy antykryzysowej.

13. OKRES VACATIO LEGIS

Biorąc pod uwagę złożoność materii oraz to, że projektowane zmiany wymagają działań dostosowawczych po stronie podmiotów objętych projektowanymi zmianami, **w art. 13 projektu przewidziano 6-miesięczne *vacatio legis*, z wyjątkiem przepisów art. 7 pkt 4–7 i 9–10 (dot. maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego na kanwie ustawy o kredycie konsumenckim, a także nakładające nowe obowiązki w zakresie posiadania kapitału zakładowego w wysokości 1 000 000 zł oraz prowadzenia przez instytucje pożyczkowe działalności w formie spółki**

akcyjnej), które wejdą w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy. Należy jednak nadmienić, że dla funkcjonujących w dniu wejścia w życie ustawy instytucji pożyczkowych, które nie spełniają przewidzianych nowymi regulacjami wymagań organizacyjnych przewidziany został okres dostosowawczy – do dnia 31 grudnia 2022 r. włącznie.

Dodatkowo, z uwagi na fakt, że określony w projekcie ustawy sposób kontroli firm pożyczkowych wprowadza w istocie nowy rodzaj nadzoru, odmienny od nadzoru ostrożnościowego sprawowanego dotychczas przez KNF, konieczne będzie przygotowania się przez UKNF do sprawowania nadzoru nad instytucjami pożyczkowymi na zasadach określonych w projektowanej ustawie. Oznacza to nie tylko wprowadzenie zmian organizacyjnych w strukturze UKNF i zasadach jego funkcjonowania, lecz również potrzebę uwzględnienia, z niezbędnym wyprzedzeniem, nowych zadań w budżecie UKNF. Należy podkreślić, że w zakresie nowych obowiązków sprawozdawczych wobec KNF, także po stronie instytucji pożyczkowych powstanie konieczność reorganizacji prowadzonej działalności. Proponuje się zatem, aby **przepisy projektowanej ustawy w zakresie obejmującym nadzór nad działalnością instytucji pożyczkowych (art. 7 pkt 11 projektu) wchodziły w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.** Kwestie te reguluje art. 13 pkt 2 projektu.

Jak już zostało wielokrotnie wskazane w niniejszym uzasadnieniu – maksymalna wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego została zmniejszona z 55% na 21% na mocy art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. 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 (Dz. U. poz. 568, z późn. zm.), a więc na mocy jednej z tzw. tarcz antykryzysowych. **Przepis ten utracił moc z końcem dnia 30 czerwca 2021 r.** (zgodnie z art. 36 ust. 3a 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, z późn. zm.).

W związku z powyższym, **projektodawca mając na uwadze dobro konsumenta, podjął decyzję o szybkim i trwałym uregulowaniu komentowanej kwestii.**

14. SKUTKI BUDŻETOWE

Ze względu na zmiany finansowania działalności Komisji Nadzoru Finansowego wprowadzone ustawą o wzmocnieniu nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku, nowe zadania przewidziane projektem nie będą obciążać budżetu państwa.

Instytucje pożyczkowe będą zobowiązane do wnoszenia opłat na pokrycie kosztów nadzoru sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego. Zatem należy wskazać, że projektowane przepisy będą miały wpływ na działalność sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw. Zagadnienia te zostały opisane szerzej przy okazji omawiania przepisów o nadzorze nad instytucjami pożyczkowymi.

15. INFORMACJE LEGISLACYJNE

Projekt ustawy nie wymaga przedstawiania jej organom i instytucjom Unii Europejskiej w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia. W szczególności regulacja nie mieści się w zakresie przedmiotowym zagadnień podlegających konsultacjom z Europejskim Bankiem Centralnym, zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji Rady z dnia 29 czerwca 1998 r. (98/415/WE) w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz. Urz. UE L 189 z 03.07.1998, str. 42).

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.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.) projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projektowana ustawa będzie miała wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców. Przewiduje się również wpływ na rodzinę, obywateli oraz gospodarstwa domowe, w tym osoby starsze i niepełnosprawne.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

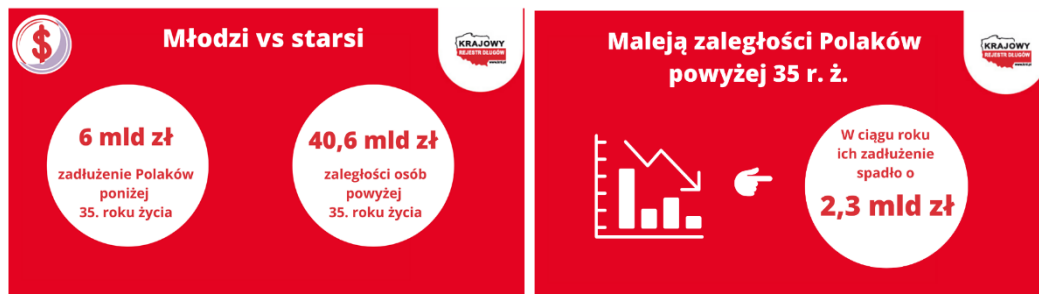
Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Sprawiedliwości Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości – Marcin Warchoń Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Monika Walewska – Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjnego Prawa Karnego email: monika.walewska@ms.gov.pl Paulina Janik – Główny Specjalista w Wydziale Prawa Publicznego Departamentu Legislacyjnego Prawa Karnego email: paulina.janik@ms.gov.pl	Data sporządzenia 10 grudnia 2021 r. Źródło inne Nr w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów UD286
--	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Działalność polegająca na udzielaniu pożyczek o charakterze lichwiarskim jest zjawiskiem, które pomimo prób działania ustawodawcy stanowi poważny problem społeczny. Dotychczasowe regulacje nie stanowią wystarczających narzędzi umożliwiających skuteczne zwalczanie tego procederu.

Według badania „Zadłużenie Polaków”, przeprowadzonego w 2020 r. przez IMAS International dla KRД w związku z przypadającym w listopadzie Dniem bez Długów, aż 30 proc. Polaków mających nieuregulowane rachunki przyznaje, że nie radzi sobie z ich spłatą. 62 proc. czuje się nimi przytłoczonych, ale prawie 1/3 nie odczuwa z tego powodu żadnego dyskomfortu. Chcąc je spłacić, zazwyczaj proszą o pomoc finansową rodzinę. Najczęściej nie regulują rat kredytów gotówkowych, zobowiązań za telefon, Internet i telewizję, a także za czynsz i media. Problemy sprawia im również zwrot kwot pożyczonych od krewnych.



Osobom poniżej 35 lat nie przeszkadzają konsekwencje niepłacenia, takie jak mocno ograniczona wiarygodność kredytowa czy społeczne odium dłużnika.

Młode kobiety rzadziej popadają w długi. Z danych Krajowego Rejestru Długów wynika, że zarówno wśród młodszych, jak i starszych dłużników stanowią one ok. 36 proc. Jeśli już ich sprawa trafi do windykacji, jest to przeoczenie rat za pierwszą kartę kredytową czy pożyczki na życie. To osoby, które musiały szybko stać się samodzielne finansowo i najczęściej sprawnie spłacają zadłużenie. Wskazują, że nagromadzone zaległości to wina systemu, a nie ich samych.

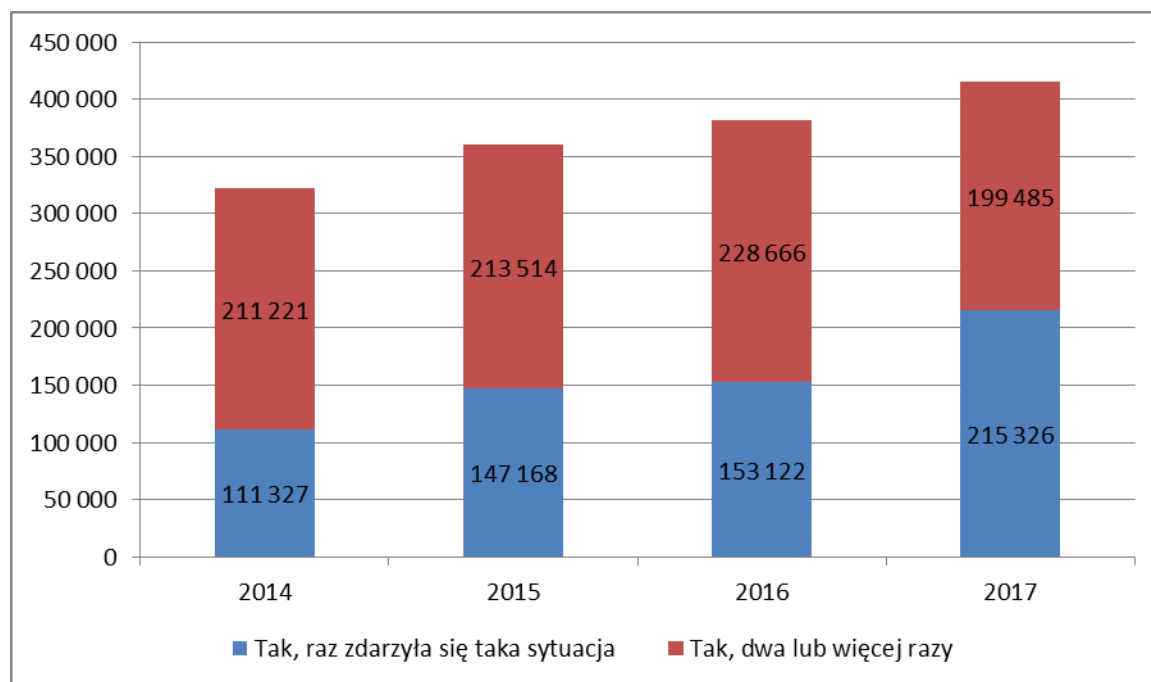
Zupełnie inne podejście do spłaty długów mają młodzi mężczyźni. Zapożyczają się z jednego z trzech powodów: należą do typu gadżeciarzy lub starają się rozkręcić biznes albo założyć rodzinę, wybudować dom, zapewnić utrzymanie żonie i dzieciom.

Wraz z wiekiem zacierają się różnice między płciami w podejściu do regulowania zaległości. Kobiety i mężczyźni po 35. r. ż. są bardziej chętni do współpracy z firmą windykacyjną. Wiedzą, czym są sankcje wynikające z zadłużenia i rozumieją ich następstwa. Podczas rozmowy są otwarci na propozycje negocjatorów, którzy są w stanie wpłynąć na ich przekonania i zachęcić do spłaty zaległości, tak aby mogli wyjść na finansową prostą¹⁾.

Prowadzone w latach 2014–2017 europejskie badanie warunków życia ludności pokazuje, że liczba gospodarstw domowych, które mają problemy ze spłatą kredytów, rośnie. Poniższa tabela i wykres pokazuje rozkład odpowiedzi na pytanie: „Czy zdarzyło się, że w ciągu ostatnich 12 miesięcy nie byli Państwo w stanie ze względów finansowych uiszczać w terminie spłat rat kredytów, pożyczek innych niż kredyt na zakup lub wykup użytkowanego mieszkania?”

¹⁾ <https://krd.pl/centrum-prasowe/informacje-prasowe/2021/dlugi-mlodych-polakow-rosna-starszych-maleja>

	2014	2015	2016	2017
Tak, raz zdarzyła się taka sytuacja	111 327	147 168	153 122	215 326
Tak, dwa lub więcej razy	211 221	213 514	228 666	199 485
Razem	322 548	360 682	381 788	414 811



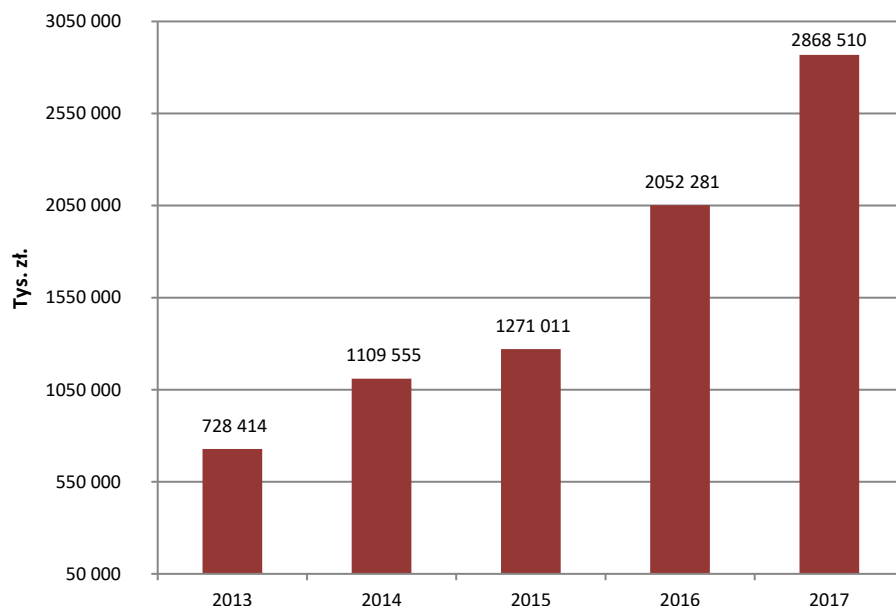
Wprowadzony na mocy tzw. ustawy antylichwiarskiej²⁾ przepis art. 359 § 2¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 i 2320 oraz z 2021 r. poz. 1509), zwanej dalej „k.c.”, określał maksymalną wysokość odsetek jako czterokrotność wysokości stopy kredytu lombardowego Narodowego Banku Polskiego. Przepis ten został znolizowany z dniem 1 stycznia 2016 r. na mocy ustawy z dnia 9 października 2015 r. o *zmianie ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1830). Nowe przepisy dostosowały mechanizm ustalania wysokości odsetek maksymalnych opierając go na stopie referencyjnej w miejsce stopy lombardowej. Zgodnie z obecną treścią przepisu maksymalna wysokość odsetek wynikających z czynności prawnej nie może w stosunku rocznym przekraczać dwukrotności wysokości odsetek ustawowych. Odsetki ustawowe na dzień sporządzenia OSR wynoszą 5,6%³⁾.

Wątpliwości budzi szczególnie oferowanie pożyczek lichwiarskich osobom starszym lub niedołącznym, których sytuacja materialna jest trudna. Wykres poniżej przedstawia wysokość zadłużenia osób w wieku emerytalnym w latach 2013–2017.⁴⁾

²⁾ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – *Kodeks cywilny* oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1316).

³⁾ Obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 lipca 2020 r. w sprawie wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie (M.P. poz. 627).

⁴⁾ Oprac. na podstawie danych KRD. <https://krd.pl/Centrum-prasowe/Informacje-prasowe/2017/Zadluzone-jest-zycie-staruszka--emeryci-tona-w-dlugach>.



Szacuje się, że niezapłacone zobowiązania wobec banków i firm pożyczkowych stanowią 21% całkowitego zadłużenia emerytów. Pozostałą kwotę w zasadniczym stopniu tworzą zobowiązania wobec funduszy sekurytyzacyjnych i firm windykacyjnych – 40%.⁵⁾

Zgodnie z informacjami prezentowanymi przez Krajowy Rejestr Długów w styczniu 2021 r. liczba zadłużonych kobiet po 60 r.ż. oraz zadłużonych mężczyzn po 65 r.ż. wynosiła 355 tys. osób⁶⁾. Według badania „Dlaczego Polacy się zadłużają”, przeprowadzonego na zlecenie Krajowego Rejestru Długów Biura Informacji Gospodarczej przez IMAS International, osoby pobierające emeryturę znacznie częściej sięgają po kredyt niż osoby aktywne zawodowo. 41% emerytów przyznaje, że brało pożyczkę wiele razy, a tylko 10% nigdy nie zaciągnęło długu, podczas gdy wśród osób pracujących odsetek ten wynosi odpowiednio 35% i 21%.

Zauważa się, że seniorzy mają głównie kredyty w bankach (86% badanych osób), 12% zadłuża się na zakupy ratalne w sklepach. Jednocześnie niewielka grupa – 5% osób korzysta z pożyczek-chwilówek. Z kolei 6% szuka wsparcia u rodziny.

Osoby młode też korzystają z kredytów w bankach, ale jest to nieco mniejsza grupa – 75%, a co piąta osoba kupiła sprzęt RTV lub AGD na raty, kredytowane w rzeczywistości przez bank. Wnuczkowie częściej niż dziadkowie sięgają po pożyczki-chwilówki (13%) i zadłużają się u rodziny (11%)⁷⁾.

Przestępstwo lichwy określone było w art. 18a ustawy o kredycie konsumenckim, uchylonym w 2011 r. Przestępstwo opisane w art. 304 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny* (Dz. U. z 2021 r. poz. 2345), dalej: „k.k.”, dotyczy wyzysku. Zgodnie z jego treścią karze pozbawienia wolności do lat 3 podlega każdy, kto wyzyskując przymusowe położenie innej osoby fizycznej, prawnej albo jednostki organizacyjnej nie mającej osobowości prawnej, zawiera z nią umowę, nakładając na nią obowiązek świadczenia niewspółmiernego ze świadczeniem wzajemnym.

Tabela poniżej przedstawia liczbę postępowań wszczętych oraz stwierdzonych przestępstw za czyn określonych w art. 304 k.k. (*Lichwa*)⁸⁾.

Rok	Liczba postępowań wszczętych	Liczba przestępstw stwierdzonych
2020	38	25
2019	44	77
2018	41	39
2017	49	3
2016	32	40
2015	30	158
2014	46	170
2013	43	21
2012	29	15

⁵⁾ Tamże.

⁶⁾ <https://krd.pl/Centrum-prasowe/Informacje-prasowe/2021/Emeryci---jedyna-grupa--ktorej-zadluzenie-zmalalo>

⁷⁾ *Długi emerytów - dziadek za wnuczką, wnuczek na babcię*, KRD <https://krd.pl/Centrum-prasowe/Informacje-prasowe/2019/Dlugi-emerytow---dziadek-za-wnuczka--wnuczek-na-babcie>.

⁸⁾ Źródło: statystyka Policji.

2011	21	13
2010	39	57
2009	23	6
2008	30	10
2007	31	15
Średniorocznie	35	46

Lichwiarskie pożyczki, żerujące na biedzie i ludzkich dramatach, a często też na łatwowierności osób starszych lub niedoświadczonych, pozostają szczególnie bulwersującym problemem społecznym w dobie pandemii COVID-19, stąd też (częściowe) rozwiązania o charakterze antylichwiarskim pojawiły się w tzw. tarczach antykryzysowych. Przepis zmniejszający maksymalną wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego w czasie pandemii COVID-19 (wprowadzony na mocy art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. 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, Dz. U. poz. 568, z późn. zm.) wygasł z końcem dnia 30 czerwca 2021 r. (zgodnie z art. 36 ust. 3a 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, z późn. zm.) – z tego powodu, mając na uwadze zapewnienie pełnej ochrony pożyczkobiorcy, należy podjąć niezwłoczne działania legislacyjne, ukierunkowane na zlikwidowanie patologii udzielania pożyczek o charakterze lichwiarskim, które umożliwią realne przeciwdziałanie nadużyciom względem konsumentów przez instytucje pożyczkowe.

Rozwiązania w tym zakresie powinny dotyczyć nie tylko czasu pandemii, ale przede wszystkim okresu po jej szczycie oraz wygaszania, ponieważ wówczas pojawi się większe zapotrzebowanie na szybki i łatwy kredyt dla osób fizycznych (konsumentów) i mikroprzedsiębiorstw. W czasie epidemii i po jej ustąpieniu (a także ustępowaniu) istotne będzie udzielanie szybkich pożyczek dla konsumentów i podmiotów, których dotknęły skutki finansowe epidemii (np. zachowanie płynności).

Sprawiedliwość i bezpieczeństwo ma zapewnić nie tylko walka z przestępstwami przeciwko życiu i zdrowiu. Częstsze i bardziej uciążliwe wydają się być przestępstwa przeciwko mieniu, jak np. oszustwa dokonywane przez przestępców internetowych, ale również naciąganie nieświadomych ludzi na pożyczki o lichwiarskim oprocentowaniu albo polisolokaty.⁹⁾

W raporcie opracowanym przez Doradczy Komitet Naukowego przy Rzeczniku Finansowym czytamy, że:

- instytucje pożyczkowe działające na polskim rynku finansowym dopuszczają się nadużyć względem konsumentów, na co wskazują zarówno charakter, jak i liczba skarg kierowanych do Rzecznika Finansowego oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- nieprawidłowości na rynku niebankowych kredytów konsumenckich mają zróżnicowany charakter i występują tak na etapie przedkontraktowym, jak i na etapie zawierania oraz wykonywania umowy;
- mimo wejścia w życie nowych przepisów (mowa o ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. *o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2015 r. poz. 1357 i 1830)) instytucje pożyczkowe nadal dopuszczają się nadużyć względem konsumentów;
- można zaobserwować wzrostową tendencję w zakresie skarg kierowanych przez konsumentów na działania instytucji pożyczkowych (tj. liczba skarg w 2016 r. wyniosła 210, w 2017 r. – 279, a w 2018 r. już 454);
- na podstawie skarg wpływających do Rzecznika Finansowego dotyczących instytucji pożyczkowych, eksperci Biura Rzecznika Finansowego dostrzegali, że niektórzy pożyczkodawcy konstruują warunki umowy w taki sposób, aby obciążyć klienta możliwe wysokimi pozaodsetkowymi kosztami pożyczki;
- instytucje pożyczkowe specjalnie i sztucznie wydłużają okres spłaty kredytu konsumenckiego, co wiąże się z tym, że wydłużenie czasu spłaty pożyczki ma bezpośredni wpływ na wysokość maksymalnych pozaodsetkowych kosztów kredytu; wydłużony okres spłaty kredytu sprawia, że kredytodawca (instytucja pożyczkowa) może naliczyć wyższe pozaodsetkowe koszty kredytu;
- niewypełnianie obowiązków informacyjnych przez instytucje pożyczkowe jest jednym z najczęściej występujących nadużyć na rynku kredytów konsumenckich, a tego typu nieprawidłowości, jak czytamy w raporcie, stanowią praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów;
- istotnym problemem na rynku niebankowych kredytów konsumenckich jest stosowanie przez instytucje pożyczkowe bardzo wysokich opłat i prowizji, które są nadmierne w stosunku do świadczonej usługi kredytowej i w większości przypadków nieadekwatne do wykonanych przez kredytodawcę czynności, również odsetki stanowiące wynagrodzenie kredytodawcy za udzielenie kredytu konsumentowi ustalane są na wysokim poziomie;

⁹⁾ D. Mielnik, Polityka prawnokarna w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2019: osiągnięcia, ludzie, perspektywy, [w:] 30 lat wolności. Osiągnięcia. Ludzie. Perspektywy, Wydawnictwo Think&Make, Warszawa 2019, s. 348. https://www.researchgate.net/publication/337547499_Polityka_prawnokarna_w_Rzeczypospolitej_Polskiej_w_latach_1989-2019_osiagniecia_ludzie_perspektywy (dostęp: 28.07.2021 r.)

- w sprawach zgłaszanych do Rzecznika Finansowego zauważono, że część instytucji pożyczkowych przyjmuje, że kredytowane koszty, takie jak prowizja, opłata przygotowawcza czy opłata administracyjna – mieszczą się w definicji całkowitej kwoty kredytu, a w konsekwencji mogą stanowić część tej kwoty;
- instytucje pożyczkowe stosują zróżnicowane i niejasno określone opłaty.

W komentowanym opracowaniu podkreślono, że Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w przypadku stwierdzenia ww. nieprawidłowości – wydawał decyzję zakazującą stosowania danej, zakazanej praktyki. Poniżej zostały wymienione nadużycia w zakresie wypełniania obowiązków informacyjnych przez instytucje pożyczkowe, stwierdzone przez Prezesa UOKiK, a dotyczyły one (dla przykładu):

- przekazywania nieprawdziwej informacji o wysokości rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania;
- nieprzekazywania pełnych informacji o kosztach kredytu konsumenckiego;
- nieprzekazywania konsumentom w umowach o kredyt konsumencki informacji o całkowitej kwocie do zapłaty przez konsumenta;
- pozbawienia konsumenta rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji poprzez podawanie błędnej informacji o całkowitej kwocie pożyczki w umowie pożyczki;
- nieprzekazywania konsumentom przed zawarciem umowy o kredyt konsumencki informacji o pobieranych opłatach: przygotowawczej i administracyjnej, które konsument jest zobowiązany ponieść w związku z umową o kredyt konsumencki;
- podawania nieprawdziwej informacji o całkowitym koszcie kredytu poprzez nieuwzględnianie kosztu opłaty za obsługę pożyczki w domu;
- niewskazania w umowach pożyczki kwoty odsetek należnych w stosunku dziennym;
- czy też niepodawania na formularzu informacyjnym dotyczącym kredytu konsumenckiego informacji o częstotliwości płatności rat oraz o kolejności zaliczania rat kredytu konsumenckiego na poczet należności kredytodawcy.¹⁰⁾

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

W trakcie prac nad projektem rozważano opcję braku regulacji (opcja 0) oraz interwencję legislacyjną. W przypadku wyboru opcji 0 działalność polegająca na udzielaniu pożyczek o charakterze lichwiarskim mogłaby się w dalszym ciągu rozwijać. Konsekwencją tego byłoby dalsze pogarszanie sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych. W związku z powyższym projektodawca proponuje podjąć działania legislacyjne.

Celem projektu jest kompleksowe uregulowanie tego obszaru, zarówno na gruncie prawa karnego, jak i poprzez ingerencję w stosunki cywilnoprawne, w celu zlikwidowania patologii udzielania pożyczek o charakterze lichwiarskim. Proponuje się zmianę k.c. przez dodanie art. 720¹–720⁵ i art. 724¹. Zmiany te mają na celu **wzmocnienie ochrony osoby fizycznej, zawierającej umowę o świadczenie pieniężne** niepozostającą w bezpośrednim związku z prowadzoną przez tę osobę działalnością gospodarczą lub zawodową, do której nie ma zastosowania ustawa o kredycie konsumenckim, przed obciążaniem jej nadmiernie wysokimi pozaodsetkowymi kosztami związanymi z udzieleniem świadczenia pieniężnego.

Projekt wprowadza wzór pozwalający określić maksymalną wysokość kosztów pozaodsetkowych (tj. 20%), ponoszonych przez biorącego pożyczkę pieniężną. Wzór ten oparty jest na wzorze na maksymalną wysokość kosztów pozaodsetkowych w ramach kredytu konsumenckiego (projektowany art. 720² § 1 k.c.).

Kolejnym aktem prawnym, w którym wprowadza się zmiany ukierunkowane na ochronę osób biorących pożyczki, jest ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – *Kodeks postępowania cywilnego* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, z późn. zm.) (art. 2 projektu), w której zaproponowano np. wprowadzenie dodatkowego wymogu, aby oświadczenie dłużnika o poddaniu się egzekucji złożone w odrębnym akcie notarialnym, zawierało wskazanie stosunku prawnego, w związku z którym dłużnik poddaje się egzekucji, datę powstania zobowiązania dłużnika, jego treść, a w przypadku zobowiązań z umów wzajemnych – dodatkowo oświadczenie wierzyciela z terminem jego wykonania.

W zakresie ustawy z dnia 12 maja 2011 r. *o kredycie konsumenckim* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1083 oraz z 2020 r. poz. 2320) projekt przewiduje, przede wszystkim, **obniżenie górnego limitu kosztów pozaodsetkowych kredytu konsumenckiego** (zmiana art. 36a) oraz wprowadzenie nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego nad instytucjami pożyczkowymi (nowy rozdział 5ab). Ponadto zakłada się, że instytucja pożyczkowa może prowadzić działalność wyłącznie w formie spółki akcyjnej a jej minimalny kapitał zakładowy wynosi 1 000 000 zł.

Biorąc pod uwagę, jak łatwo jest założyć instytucję pożyczkową (bezwarunkowy wpis do rejestru po spełnieniu podstawowych wymagań formalnych), nie tylko skuteczność, ale i nieuchronność sankcji może być czysto iluzoryczna. By sankcja nie mogła być zastosowana, wystarczy rozwiązać spółkę instytucji pożyczkowej przed zakończeniem postępowania administracyjnego, a następnie (a nawet równolegle) zawiązać i zarejestrować nową

¹⁰⁾ Raport Doradczego Komitetu Naukowego przy Rzeczniku Finansowym pt. „Nieprawidłowości na rynku finansowym a ochrona konsumenta”, s. 75–79, <https://rf.gov.pl/o-nas/doradczy-komitet-naukowy/dzialania-dkn/raport-nieprawidlowosci-na-rynku-finansowym-a-ochrona-konsumenta/> (dostęp z dnia 28 lipca 2021 r.)

prowadzącą taką samą działalność. Również z tych względów uzasadnione jest proponowane podniesienie minimalnej kwoty kapitału zakładowego instytucji pożyczkowych.

Należy zauważyć, że maksymalna wysokość kosztów pozaodsetkowych kredytu konsumenckiego została zmniejszona wcześniej na mocy art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. *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* (Dz. U. poz. 568, z późn. zm.), który wygasł z końcem 30 czerwca 2021 r. (zgodnie z art. 36 ust. 3a 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, z późn. zm.). W związku z powyższym, projektodawca mając na uwadze dobro konsumenta, podjął decyzję o trwałym uregulowaniu komentowanej kwestii.

Zgodnie z proponowanymi rozwiązaniami maksymalna wysokość kosztów pozaodsetkowych kredytu konsumenckiego będzie nadal wyliczana według wzoru wskazanego w art. 36a ust. 1 ww. ustawy, jednakże wartości odpowiednio 25% (koszty niezależne od okresu kredytowania) i 30% (koszty uzależnione od okresu kredytowania) zastąpione zostaną wartościami 10% i 10% (art. 7 pkt 4 projektu). Celem wprowadzenia tej regulacji jest zwiększenie ochrony konsumentów przed nakładaniem na nich przez instytucje udzielające kredytów i pożyczek nieuzasadnionych kosztów. Słuszne zdaje się stwierdzenie, że podmiot udzielający pożyczki lub kredytu konsumentowi powinien uzyskiwać wynagrodzenie z jej oprocentowania, nie zaś z dodatkowych opłat, marż czy prowizji, które nie powinny przewyższać rzeczywistych kosztów ponoszonych przez udzielającego pożyczki lub kredytu.

W przypadku zakupów ratalnych, których okres spłaty wyniesie 12 miesięcy, maksymalny limit dodatkowych opłat zostanie ustalony na 20 proc. kwoty pożyczki w skali roku.

Ile naprawdę kosztuje telewizor za 2500 zł		
	JEST	BĘDZIE
cena telewizora	2500 zł	2500 zł
maksymalna wysokość odsetek przy kredycie na 12 miesięcy	do 250 zł	do 250 zł
maksymalna wysokość kosztów pożyczki (ubezpieczenie, opłaty, prowizje itp.)	do 1375 zł	do 500 zł
RAZEM:	do 4125 zł	do 3250 zł

Restrykcyjne zasady będą obowiązywać przy zaciąganiu krótkoterminowych pożyczek na niewielkie kwoty, czyli chwilówek. Limit dodatkowych opłat w przypadku „chwilówek” zostanie radykalnie ograniczony do 20% kwoty pożyczki w skali roku.

Ile naprawdę kosztuje 1000 zł „chwilówki” (wziętej na rok)		
	JEST	BĘDZIE
wysokość pożyczki	1000 zł	1000 zł
wysokość odsetek	do 100 zł	do 100 zł
dodatkowe opłaty	do 550 zł	do 200 zł
RAZEM:	np. 1650 zł	do 1300 zł

W 2017 r. firmy zrzeszone w Polskim Związku Instytucji Pożyczkowych i wspierające Fundację Rozwoju Rynku Finansowego udzieliły 3,87 mln pożyczek. W przypadku instytucji zrzeszonych w PZIP liczba ta wyniosła 2,93 mln pożyczek, tj. o 202 tys. więcej niż w 2016 r. Liczba udzielonych pożyczek była większa niż liczba klientów z uwagi na cechy tego rodzaju zobowiązań, tzn. krótki termin finansowania. Jeden klient może w ciągu roku zaciągnąć i spłacić więcej niż jedną pożyczkę – w 2017 r. średnia liczba pożyczek przypadających w ciągu roku na jednego klienta firm pożyczkowych wyniosła 1,44.

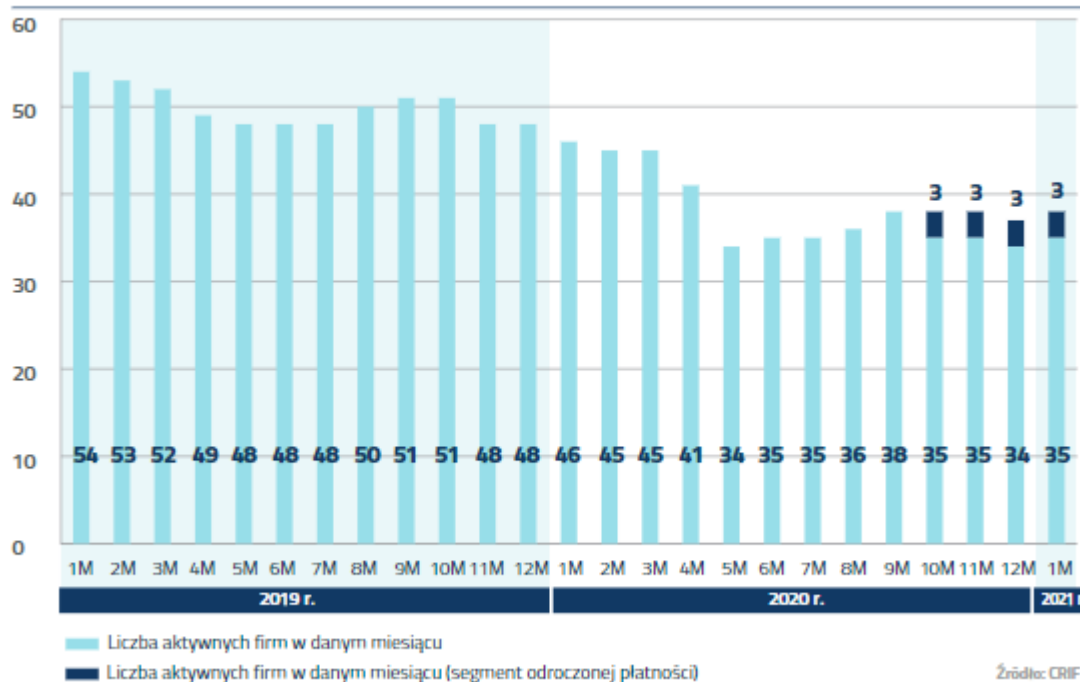
W 2017 r. firmy zrzeszone w FRRF udzieliły ponad 946 tys. pożyczek, czyli o 56,5 tys. mniej niż rok wcześniej i blisko 157 tys. mniej niż w 2015 r. Ponieważ często produkty oferowane przez firmy odnoszą się do dłuższych terminów, klient „stałe” przebywający w portfelu firmy pożyczkowej ma mniejszą średnią ich liczbę przypadającą na rok.

Średnia wartość kolejnej pożyczki udzielonej przez instytucje pożyczkowe zrzeszone w PZIP w 2017 r. wyniosła 1 506 zł, zaś średni okres, na jaki udzielana jest pożyczka, wzrósł o 2 dni – z 32 w 2016 r. do 34 w 2017 r.¹¹⁾

¹¹⁾ Sektor pożyczek pozabankowych – dwie strony rynku. Warszawa, luty 2019, Fundacja Rozwoju Rynku Finansowego.

W 2015 r. średnia wartość pożyczki udzielonej przez firmy wspierające FRRF wyniosła nieco ponad 3,9 tys. zł, a w 2017 r. przekraczała już 4,5 tys. zł. Średnia wartość kolejnej pożyczki w sektorze również notowała wzrost. W 2017 r. kolejnej pożyczki udzielano średnio na kwotę 6,5 tys. zł, a dwa lata wcześniej była to kwota mniejsza o prawie 1 tys. zł.

Liczba aktywnych firm pożyczkowych od 2019 r.²



Według danych CRIF wartość udzielonego finansowania przez firmy pożyczkowe wyniosła w 2020 r. 6,65 mld złotych, co oznacza spadek o 34% w porównaniu do 2019 roku. Liczba udzielonych pożyczek spadła natomiast o niemal 21%, wynosząc 2,32 mln. W 2020 roku zmniejszyła się także średnia wartość pojedynczej pożyczki, która wyniosła 2 866 złotych, a więc o 16% mniej niż w 2019 roku.

W 2020 r. zauważa się spadek liczby firm pożyczkowych (wskazany wykres przedstawia wszystkie aktywne podmioty pożyczkowe w okresie badania, tj. takie, które udzieliły minimum jednej pożyczki w którymkolwiek z okresów badania) w stosunku do 2019 r., który był spowodowany ograniczoną podażą oraz osłabianiem popytu. Z rynku w poprzednim roku wycofało się część instytucji pożyczkowych, a podmioty kontynuujące działalność ograniczyły akcję kredytową i zaostryżyły wymogi kredytowe.

Jednak należy zauważyć, że do systemu wymiany informacji kredytowej prowadzonej przez CRIF dołączyły 3 podmioty specjalizujące się w modelu BNPL (buy now, pay later). Zmiany w kierunku dalszej digitalizacji wszelkich aspektów życia codziennego, które pandemia dodatkowo przyspieszyła, niewątpliwie będą prowadzić do dalszego rozwoju segmentu e-commerce oraz firm oferujących odroczone płatności za nabyte towary¹²⁾.

W związku z powyższym, wydaje się, że proponowane zmiany nie powinny znacząco wpłynąć na spadek liczby firm pożyczkowych i ich rentowość. Doświadczenia poprzednich lat, które wskazują, że sektor pozabankowych instytucji pożyczkowych radził sobie dobrze w istniejących warunkach. W 2020 r. nastąpiło pogorszenie sytuacji na rynku, głównie ze względu na pandemię i obniżony popyt na usługi takich firm. Jednak dalszy dynamiczny rozwój usług e-commerce oraz pobudzenie gospodarcze i konsumpcyjne pozwalają sądzić, że projektowane zmiany nie doprowadzą do znaczącego pogorszenia się sytuacji na rynku pozabankowych usług.

Ponadto należy mieć również na uwadze, że często charakter oferowanych przez pozabankowe instytucje pożyczkowe usług jest nieuczciwy wobec konsumentów mających słabszą pozycję na rynku, niemogących otrzymać kredytu w instytucjach bankowych, ze względu na niespełnianie wymaganych przez banki restrykcyjnych kryteriów zdolności kredytowej, które są wyższe niż w przypadku pozabankowych instytucji pożyczkowych. Wydaje się więc, że ich interesy powinny być zabezpieczane w pierwszej kolejności.

Jednocześnie, mając na celu **wyeliminowanie negatywnego zjawiska jakim jest tzw. rolowanie kredytu** przez pośredników, projekt przewiduje nadanie nowego brzmienia art. 36c ustawy o kredycie konsumenckim (art. 7 pkt 5 projektu), zgodnie z którym wskazane w tym przepisie parametry obliczeń w przypadku udzielenia kolejnych kredytów (całkowita kwota kredytu oraz pozaodsetkowe koszty kredytu) będą dotyczyły kolejnych kredytów

¹²⁾ Rynek pożyczek pozabankowych w 2020 roku, Fundacja Rozwoju Rynku Finansowego, kwiecień 2021 .

udzielanych w okresie 120 dni od dnia wypłaty pierwszego z kredytów, zarówno przez pierwotnego kredytodawcę, jak i przez podmioty z nim powiązane.

Projekt w art. 4 zakłada zmianę ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Prawo bankowe* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1896, z późn. zm.). Przedmiotowe regulacje, analogicznie do dodawanych regulacji Kodeksu cywilnego, określają maksymalny dopuszczalny limit kosztów pozaodsetkowych, z tą jednak różnicą, że z uwagi na charakter pożyczek i kredytów udzielanych w trybie Prawa bankowego, projektodawca nie ogranicza czasowo możliwości naliczania tych kosztów. Przewiduje się także odpowiednie stosowanie dodawanych w Prawie bankowym przepisów do umów pożyczek i umów kredytowych zawieranych przez spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe – proponowana w art. 6 zmiana ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. *o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1844 i 2140).

W zakresie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny* (Dz. U. z 2021 r. poz. 2345) (art. 3 projektu) proponuje się: w art. 115 § 25 **wprowadzić definicję legalną kosztów innych niż odsetki**, które obejmować ma:

- 1) marże, prowizje lub opłaty związane z przygotowaniem umowy, z której wynika udzielenie świadczenia pieniężnego, lub umowy związanej z udzieleniem tego świadczenia lub obsługą tych umów albo inne tego rodzaju koszty,
- 2) opłaty związane z odroczeniem terminu zwrotu udzielonego świadczenia pieniężnego, jego nieterminową spłatą albo inne tego rodzaju koszty,
- 3) koszty usług dodatkowych, w szczególności koszty ubezpieczeń, koszty związane z ustanowieniem zabezpieczenia zwrotu świadczenia pieniężnego, koszty pozyskiwania informacji związanych z udzielaniem świadczenia pieniężnego, w przypadku gdy ich poniesienie jest niezbędne do zawarcia umów, o których mowa w pkt 1,
- 4) wynagrodzenie osoby, która reprezentowała osobę udzielającą świadczenia pieniężnego przy zawarciu umów, o których mowa w pkt 1, lub za pośrednictwem której udzielający świadczenia zawarł te umowy lub udzielił tego świadczenia, bezpośrednio ponoszone przez osobę, na rzecz której udzielono świadczenia

– z wyłączeniem opłat notarialnych oraz danin o charakterze publicznoprawnym, które strony umów, o których mowa w pkt 1, są zobowiązane ponieść w związku z zawarciem tych umów

W celu wzmocnienia ochrony osób korzystających z usług podmiotów udzielających świadczeń pieniężnych w oparciu o przepisy ustawy o kredycie konsumenckim przed ich nieuczciwymi praktykami, w art. 1 ust. 2 *ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym* (Dz. U. z 2020 r. poz. 2059, z późn. zm.) zostanie **wprowadzony przepis o nadzorze nad instytucjami pożyczkowymi** sprawowany zgodnie z przepisami ustawy o kredycie konsumenckim oraz **możliwość wpisania na listę ostrzeżeń podmiotu prowadzącego działalność jako firma pożyczkowa** udzielająca kredytów konsumenckich bez stosownego wpisu do rejestru, za przestępstwa o których mowa w art. 59h i 59i ustawy o kredycie konsumenckim (art. 5 projektu).

Jednocześnie przewiduje się, że instytucje pożyczkowe zostaną zobligowane do ponoszenia opłat na pokrycie kosztów nadzoru sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego. Opłaty będą wynosić nie więcej niż 0,5% sumy przychodów z działalności kredytowej, nie mniej niż 5 000 euro.

Mając na uwadze zwiększone zadania KNF, proponowana maksymalna kwota wpłat na pokrycie kosztów nadzoru uiszczanych przez instytucje pożyczkowe powinna odpowiadać wysokości szacunkowych kosztów sprawowania takiego nadzoru. Propozycja opłaty, bazującej na iloczynie maksymalnej stawki i sumy przychodów przy zachowaniu wpłaty minimalnej, daje możliwość proporcjonalnego rozliczenia kosztów nadzoru w zależności od skali działalności podmiotu.

Według danych Polskiego Związku Instytucji Pożyczkowych sektor instytucji pożyczkowych osiągnął w 2019 r. ok 5,09 mld zł przychodu. Bazując na powyższym, szacowana maksymalna kwota kosztów nadzoru, jaką według zaproponowanych zapisów pokryłyby instytucje pożyczkowe, kształtowałaby się na poziomie ok 25,5 mln zł, co pozwoliłoby na obsługę 50 etatów. Opłaty ustanowione na takim poziomie wpisują się w stawki opłat ustalone dla innych podmiotów nadzorowanych przez KNF. Tabela poniżej przedstawia wybrane podmioty nadzorowane, zobowiązane do wnoszenia podobnych opłat.

RYNEK KAPITAŁOWY

lp.	Podmioty nadzorowane zobowiązane do wnoszenia opłat rocznych o stałej wysokości, wysokość opłat oraz terminy ich wnoszenia (Stan prawny na dzień 22 lipca 2021 r.):	
1.	agencje informacyjne	opłata roczna w wysokości równowartości w złotych 10 000 euro
2.	podmioty posiadające zezwolenie na prowadzenie rachunków i rejestrów towarów giełdowych	opłata roczna opłatę w wysokości równowartości w złotych 750 euro wnoszona jednorazowa (w pełnej wysokości)

3.	agenci transferowi funduszy inwestycyjnych (podmioty prowadzące rejestr uczestników funduszu inwestycyjnego, inne niż bank i dom maklerski)	opłata roczna w wysokości równowartości w złotych 1500 euro wnoszona jednorazowa (w pełnej wysokości)
4.	dystributorzy jednostek uczestnictwa funduszy inwestycyjnych i certyfikatów inwestycyjnych	opłata roczna w wysokości równowartości w złotych 500 euro wnoszona jednorazowa (w pełnej wysokości)
5.	podmioty zarządzające sekurytyzowanymi wierzytelnościami funduszu sekurytyzacyjnego	roczna w wysokości równowartości w złotych 1000 euro wnoszona jednorazowa (w pełnej wysokości)
6.	zarządzający ASI prowadzący działalność na podstawie wpisu do rejestru zarządzających ASI*	opłata roczna w wysokości równowartości w złotych 750 euro wnoszona jednorazowa (w pełnej wysokości)
7.	zdalni członkowie giełdy (zagranicznej firmy inwestycyjne będące stronami transakcji zawieranych na rynku regulowanym)	opłata roczna w wysokości równowartości w złotych 10 000 euro
8.	agenci firmy inwestycyjnej (z wyłączeniem banku i domu maklerskiego)	opłata roczna w wysokości równowartości w złotych 500 euro , wnoszona jednorazowa (w pełnej wysokości)

Ponadto w razie stwierdzenia, że instytucja pożyczkowa nie wykonuje albo nieprawidłowo wykonuje obowiązków udzielenia informacji określony w procedowanej ustawie, nie wykonała w wyznaczonym terminie zaleceń, a także gdy działalność instytucji pożyczkowej jest wykonywana z naruszeniem ustawy lub wbrew warunkom określonym w ustawie, Komisja Nadzoru Finansowego może:

- nałożyć na członka zarządu tego podmiotu bezpośrednio odpowiedzialnego za stwierdzone nieprawidłowości karę pieniężną w wysokości do 150 000 zł;
- nałożyć na ten podmiot karę pieniężną w wysokości do 15 000 000 zł;
- wystąpić do właściwego organu tego podmiotu z wnioskiem o odwołanie członka zarządu, o którym mowa w pkt 1;
- zawiesić w czynnościach członka zarządu, o którym mowa w pkt 1, do czasu podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie wniosku, o którym mowa w pkt 3; zawieszenie w czynnościach polega na wyłączeniu z podejmowania decyzji w zakresie praw i obowiązków majątkowych tego podmiotu;
- wykreślić ten podmiot z rejestru instytucji pożyczkowych oraz jeżeli wpisany jest jednocześnie do rejestru pośredników kredytu konsumenckiego, także z tego rejestru.

Komisja Nadzoru Finansowego przekazuje do publicznej wiadomości informację o zastosowaniu wymienionych wyżej sankcji, chyba że ujawnienie takiej informacji mogłoby w sposób niewspółmierny zaszkodzić interesowi prawnemu zainteresowanych stron.

Imię i nazwisko osoby, na którą została nałożona sankcja, podaje się do publicznej wiadomości, gdy decyzja w tym przedmiocie jest ostateczna.

Powyższe informacje są dostępne na stronie internetowej Komisji Nadzoru Finansowego przez 5 lat, licząc od dnia ich udostępnienia, z tym że informacje dotyczące imienia i nazwiska osoby, na którą została nałożona sankcja, dostępne są na tej stronie przez rok.

Instytucja pożyczkowa, która nie wykonała obowiązku udzielenia informacji łącznych przychodach uzyskanych z działalności w zakresie udzielania kredytu konsumenckiego, wnosi na rzecz Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego opłatę, w kwocie równowartości w złotych 5 000 euro. Wniesienie opłaty nie zwalnia z wykonania obowiązku.

Ponadto projektuje się możliwość nałożenia grzywny do 1 500 000 zł albo karę pozbawienia wolności do lat 2, albo obie te kary łącznie w przypadku gdy osoba odpowiedzialna w instytucji pożyczkowej za przekazywanie informacji do KNF, podaje informacje niezgodne ze stanem faktycznym albo w inny sposób wprowadza w błąd. Jeżeli jednak ta osoba działała nieumyślnie, podlega odpowiednio mniejszym karom – grzywnie do 500 000 zł albo karze pozbawienia wolności do roku, albo obu tym karom łącznie.

Podmioty objęte nadzorem nie zawsze realizują wskazany obowiązek informacyjny, co skutkuje brakiem możliwości ustalenia wysokości opłaty należnej z tytułu nadzoru, a w konsekwencji uniemożliwia jej dochodzenie na drodze postępowania egzekucyjnego (tak jak ma to miejsce w przypadku pośredników kredytu hipotecznego). Z tego względu proponuje się ustalenie opłaty w stałej wysokości. Opłata taka wynikałaby bezpośrednio z przepisów ustawy i nie wymagałaby dokonywania rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej. UKNF wzywać będzie jedynie do jej uiszczenia w związku z niewywiązaniem się przez instytucję pożyczkową z obowiązku informacyjnego w terminie.

Wydaje się, że wprowadzenie opisanego powyżej mechanizmu pozytywnie wpłynęłoby na sumiennosc realizowania przez instytucje pozyczkowe obowiazku sprawozdawczego, co przełożyłoby się na także na skuteczność egzekwowania przez UKNF opłat z tytułu nadzoru.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Przestępstwo lichwy zostało wprowadzone do przepisów karnych następujących państw europejskich takich jak Dania, Słowenia, Finlandia, Rumunia, Łotwa, Malta, Czechy, Belgia, Austria, Niemcy, Portugalia, Wielka Brytania, Słowacja, czy Włochy.

Rozwiązania karnoprprawne różnią się znacznie między sobą zarówno co do znamion, jak i wysokości kar. W niektórych państwach w ramach znamion mieści się element subiektywny – tj. ciężkiego położenia pożyczkobiorcy.

W Niemczech wyzysk uregulowany jest w art. 291 STGB jako uzyskanie nadmiernych korzyści w wyniku braku doświadczenia, wykorzystania trudnej sytuacji finansowej, słabszego osądu sytuacji. Ustawodawca niemiecki nie posłużył się kryterium odsetek maksymalnych, ale orzecznictwo sądów niemieckich doprecyzowuje, że odsetki lichwiarskie to w przybliżeniu odsetki których stopa przewyższa o 12 % odsetki rynkowe. W typie podstawowym przestępstwo wyzysku zagrożone jest karą do 3 lat pozbawienia wolności. W typie kwalifikowanym, gdy np. czyn spowoduje u pokrzywdzonego szczególne pogorszenie sytuacji finansowej lub gdy czyn jest popełniany w celu osiągnięcia stałego źródła dochodu jest on zagrożony karą do 10 lat pozbawienia wolności.

W Austrii przestępstwo lichwy określone jest w § 154 austriackiego kodeksu karnego. Przepis ten zawiera element subiektywny w postaci trudnego płożenia i przewiduje zagrożenie karą w typie podstawowym do 3 lat pozbawienia wolności. W typie kwalifikowanym, gdy sprawca uczynił z lichwy stałe źródło przychodu, zagrożenie wynosi od 6 miesięcy do lat 5 pozbawienia wolności.

We Francji kwestię lichwiarskich pożyczek reguluje art. 313-3 i kolejne francuskiego Kodeksu Konsumenckiego. Pożyczką lichwiarską jest pożyczka, której wartość realnej stopy procentowej (wliczając w to wszelkie prowizje i opłaty) przekracza o 1/3 wartość przeciętnej stopy procentowej z poprzedniego kwartału przewidzianej dla podobnych pożyczek udzielanych przez instytucje finansowe. Żaden element subiektywny nie jest przewidziany przez ustawodawcę francuskiego. Odpowiedzialność karną za udzielanie pożyczek lichwiarskich lub czerpanie korzyści z takich pożyczek w dowolny sposób, przewiduje art. 313-5 kodeksu, zgodnie z którym górne zagrożenie karą za ten czyn to 2 lata pozbawienia wolności lub 45 tys. euro kary.

W Belgii pobieranie odsetek powyżej wartości legalnych odsetek maksymalnych przewiduje art. 494 belgijskiego kodeksu karnego. W przypadku znacznej różnicy w stosunku do odsetek maksymalnych element subiektywny jest znacznie zredukowany.

W USA przestępstwem federalnym zagrożonym karą do 20 lat pozbawienia wolności jest udzielanie lub egzekwowanie pożyczek o wysokości odsetek przewyższającej odsetki maksymalne regulowane przez prawo stanowe. Definicję tego przestępstwa wprowadziła ustawa RICO o zwalczaniu przestępczości zorganizowanej (18 U.S. Code § 1961 pkt 6 lit B, zakaz przewiduje §1962, a zagrożenie karne § 1963).

Zgodnie z Kanadyjskim Kodeksem Karnym przestępstwem zagrożonym, co do zasady, karą do 5 lat pozbawienia wolności jest pobieranie odsetek od pożyczki o stopie procentowej powyżej 60% rocznie (R.S.C. 1985, c. C-46, art 347)

Na Słowacji od 2015 r. zakazano udzielania mikropożyczek w gotówce oraz odbioru ich w domach klientów. Transfer środków może odbyć się wyłącznie w formie bezgotówkowej na rachunek bankowy lub np. za pomocą karty przedpłaconej. Firmy pożyczkowe nie mogą też kontaktować się z klientami w dni powszednie po godzinie 18 i w weekendy, chyba że klient sam sobie tego zażyczy. Od września 2015 r. na Słowacji na rynku pożyczek funkcjonują jedynie podmioty, które uzyskają licencję Narodowego Banku Słowacji. Umowy zawierane z podmiotem nieposiadającym licencji są nieważne. Kolejny wymóg stawiany firmom pożyczkowym to konieczność powstania rejestru pożyczek konsumenckich, dzięki któremu możliwe stanie się monitorowanie sytuacji potencjalnych pożyczkobiorców. Nowe przepisy na Słowacji dotyczące rynku pożyczek krótkoterminowych uregulowały ten rynek, zmusiły firmy pożyczkowe do większej odpowiedzialności za klientów, ograniczyły koszty pożyczek oraz wprowadziły przekazywanie pożyczek na rachunek bankowy, kartę przedpłaconą lub na pocztę. Ta ostatnia regulacja w sposób transparentny pokazuje wysokość udzielonej pożyczki i terminy spłat oraz służy do ewentualnych reklamacji. Udział instytucji pożyczkowych w słowackim rynku pożyczek konsumenckich zmniejszył się z 40% w 2011 r. do 22% w 2016 r., natomiast ilość instytucji pożyczkowych działających na terytorium Słowacji zmniejszyła się z 250 w 2015 r. do 34 w 2017 r.

W Wielkiej Brytanii na podstawie nowej ustawy bankowej (Banking Reform Bill) wprowadzono uprawnienia dla finansowego regulatora FCA (Financial Conduct Authority) do ustanowienia maksymalnego poziomu kosztu kredytu. Rząd zobowiązał następnie FCA do skorzystania z tego uprawnienia od początku 2015 r. Ograniczenia kosztów pożyczki przewidziane są wyłącznie dla specjalnych kategorii niewielkich pożyczek krótkoterminowych (tzw. HCST). Ograniczenia kosztów HCST obejmują limit całkowitych kosztów pożyczki w wysokości kwoty udzielonej pożyczki, jak również limit wstępnych kosztów pożyczki w maksymalnej wysokości 0,8% kwoty pożyczki za każdy dzień.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt			
Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Instytucje pożyczkowe	531 – wg stanu na dzień 25.10.2021 r.	KNF – Rejestr Instytucji Pożyczkowych	Wprowadzenie penalizacji działalności lichwiarskiej sensu stricto, czyli żądania od pokrzywdzonego świadczenia wzajemnego przekraczającego określoną w przepisie wartość przekraczającą równowartość należnych odsetek maksymalnych. Konieczność przestrzegania ustawowych limitów dot. kosztów kredytu konsumenckiego. Obowiązek przekazywania do KNF kwartalnych i rocznych sprawozdań z działalności w zakresie udzielania kredytu konsumenckiego.
Biura informacji gospodarczej	6	Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii	Uczestnictwo w weryfikacji wiarygodności oświadczenia o dochodach i wydatkach złożonego przez osobę ubiegającą się o kredyt konsumencki.
Banki	524 – liczba banków spółdzielczych 30 – liczba banków działających w formie spółki akcyjnej ¹³⁾ 29 – liczba banków komercyjnych	Rejestr podmiotów sektora bankowego KNF ¹⁴⁾	Określenie maksymalnej wysokości kosztów pozaodsetkowych umowy kredytu lub pożyczki zawieranej z konsumentem.
Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe	35	KNF – dostęp na dzień 22.07.2021 r. https://www.knf.gov.pl/podmioty/Podmioty_sektora_kas_spoldzielczych	Określenie maksymalnej wysokości kosztów pozaodsetkowych umowy kredytu lub pożyczki zawieranej z konsumentem.
Osoby fizyczne korzystające z usług firm pożyczkowych	15 377 tys. – liczba klientów sektora bankowego i pożyczkowego posiadających czynne zobowiązania 577,7 tys. – liczba pożyczkobiorców	Biuro Informacji Kredytowej, czerwiec 2019 r.	Ochrona przed ponoszeniem nadmiernych obciążeń z tytułu zaciągniętych pożyczek.
Komisja Nadzoru Finansowego	1		Objęcie nadzorem instytucji pożyczkowych.

¹³⁾ Banki w formie spółek akcyjnych - Komisja Nadzoru Finansowego (knf.gov.pl)

¹⁴⁾ Sektor bankowy – Komisja Nadzoru Finansowego (knf.gov.pl)

Minister właściwy do spraw instytucji finansowych	1		Określenie w drodze rozporządzenia szczegółowego zakresu, formy i terminów przekazywania informacji przez instytucje pożyczkowe do Komisji Nadzoru Finansowego.
Prezes Rady Ministrów	1		Określenie w drodze rozporządzenia terminów wnoszenia, wysokości i sposobu obliczania opłat na pokrycie kosztów nadzoru, sposobów i terminów rozliczania należności z tytułu tych, wzoru informacji o dokonaniu wpłaty na pokrycie kosztów nadzoru.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt został zamieszczony w Biuletynie informacji Publicznej na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości, stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin Pracy Ministrów (M. P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.) projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2021 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0 (2022 r.)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0–10)
Dochody ogółem	0,0	25,66	25,66	25,66	25,66	25,66	25,66	25,66	25,66	25,66	25,66	256,6
KNF	0,0	25,66	25,66	25,66	25,66	25,66	25,66	25,66	25,66	25,66	25,66	256,6
Wydatki ogółem	0,0	25,45	25,45	25,45	25,45	25,45	25,45	25,45	25,45	25,45	25,45	254,5
KNF	0,0	25,45	25,45	25,45	25,45	25,45	25,45	25,45	25,45	25,45	25,45	254,5
Saldo ogółem	0,0	0,21	0,21	0,21	0,12	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21	2,1
KNF	0,0	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21	2,1

Źródła finansowania	Zadania związane z wykonywaniem przez Komisję Nadzoru Finansowego nadzoru nad działalnością instytucji pożyczkowych będą pokrywane z opłat uiszczanych przez tych przedsiębiorców bezpośrednio na rachunek urzędu obsługującego KNF.
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Konieczne jest urealnienie kosztów nadzoru. Nadzorem KNF ma zostać objętych 531 instytucji pożyczkowych. Zarówno KNF oraz instytucje pożyczkowe muszą przygotować się do nowych obowiązków wynikających z projektowanej ustawy. Ze strony UKNF przygotowanie się do sprawowania nadzoru nad instytucjami pożyczkowymi na zasadach określonych w projektowanej ustawie będzie sporym wyzwaniem organizacyjnym i kadrowym. Z drugiej strony należy uznać, że działalność pożyczkową pod rządami projektowanej ustawy będą mogły prowadzić tylko instytucje odpowiednio do tego przygotowane. Zasadne zatem będzie wprowadzenie podwyższonych kosztów nadzoru w rocznej kwocie nieprzekraczającej 0,5% sumy przychodów z działalności kredytowej, nie mniej niż 5 000 euro. Mając na uwadze zwiększone zadania KNF, proponowana maksymalna kwota wpłat na pokrycie kosztów nadzoru uiszczanych przez instytucje pożyczkowe powinna odpowiadać wysokości szacunkowych kosztów sprawowania takiego nadzoru. Propozycja opłaty, bazującej na iloczynie maksymalnej stawki i sumy przychodów przy zachowaniu wpłaty minimalnej, daje możliwość proporcjonalnego rozliczenia kosztów nadzoru w zależności od skali działalności podmiotu.

Według danych Polskiego Związku Instytucji Pożyczkowych sektor instytucji pożyczkowych osiągnął w 2019 r. ok 5,09 mld zł przychodu. Bazując na powyższym, szacowana maksymalna kwota kosztów nadzoru, jaką według zaproponowanych zapisów pokryłyby instytucje pożyczkowe, kształtowałaby się na poziomie ok **25,5 mln zł, co pozwoliłoby na obsługę 50 etatów (5,09 mld zł * 0,5%=25,45 mln zł).**

Na przewidywane koszty nadzoru nad instytucjami pożyczkowymi składają się koszty bezpośrednie, w których skład wchodzi przede wszystkim wynagrodzenia związane z nowymi etatami do bezpośredniej obsługi działań nadzorczych. Zapotrzebowanie związane z działaniami nadzorczymi, obejmującymi (oprócz prowadzenia już obecnie rejestru instytucji pożyczkowych) w szczególności:

- gromadzenie, weryfikację i analizę kwartalnych i rocznych danych sprawozdawczych;
- gromadzenie, przetwarzanie i analizę skarg i sygnałów (szacowany wpływ na poziomie 20–30 tysięcy rocznie);
- postępowania wyjaśniające i formułowanie zaleceń i stosowanie indywidualnych środków nadzorczych;
- stosowanie sankcji nadzorczych;
- interpretacje, stanowiska, opinie w zakresie stosowania przepisów ustawy.

Ponadto koszty bezpośrednie obejmują zakup niezbędnego oprogramowania oraz wyposażenia Urzędu i stanowisk pracy. W ramach tych kosztów można wyróżnić następujące kierunki wydatkowania:

- organizacja stanowisk pracy;
- sprzęt komputerowy (komputery, monitory, telefony, karty SIM, licencje windows i office);
- wytworzenie oprogramowania (zewnętrzne formularze sprawozdawcze, workflow w aplikacji, analityka (wizualizacja), integracja z funkcjonującymi w UKNF rejestrami i bazami danych);
- zakupy infrastrukturalne (serwery, macierze, bazy danych, licencje, wirtualizacje, licencje backup);
- koszt integracji z systemem certyfikacji i węzłem krajowym związany z uwierzytelnianiem podmiotów nadzorowanych w aplikacji;
- zakup platformy analitycznej i stworzenie hurtowni danych dla danych otrzymanych z formularzy;
- koszty utrzymania systemu.

Na koszty nadzoru nad instytucjami pożyczkowymi, składać się będą również koszty pośrednie działalności w części przypadającej na sektor instytucji pożyczkowych, których nie da się bezpośrednio przypisać do kosztów komórki odpowiedzialnej za nadzór nad instytucjami pożyczkowymi. Wśród tej grupy kosztów wymienić można przypadający na sektor instytucji pożyczkowych koszt wynagrodzeń po stronie departamentów obsługowych (departament administracyjny, finansowo-księgowy, IT), a także koszty związane ze zużyciem energii, wody oraz koszty usług obcych (m.in. sprzątanie, ochrona itp.).

Podkreślenia wymaga, iż kwota 25,5 mln jest oszacowaną maksymalną kwotą, jaką mógłby być obciążony sektor instytucji pożyczkowych w celu zapewnienia efektywnego nadzoru nad podmiotami tego sektora. Rzeczywisty koszt nadzoru do pokrycia, jaki przypadnie w udziale instytucjom pożyczkowym, będzie zależał od poziomu kosztów UKNF uwzględnionych w planie finansowym danego roku, skorygowanych o różnicę między kosztami zaplanowanymi a wykonanymi przez UKNF w roku poprzednim. Oznacza to, że, tak jak przewiduje to art. 19a ustawy o nadzorze finansowym, podmioty nadzorowane pokryją rzeczywiste koszty nadzoru, a nie oszacowaną wyżej maksymalną kwotę.

W razie stwierdzenia naruszenia przez instytucję pożyczkową przepisów art. 7–56 ustawy o kredycie konsumenckim przewiduje się możliwość nałożenia na instytucje pożyczkowe kary w wysokości do 15 mln zł i członków zarządu bezpośrednio odpowiedzialnych za stwierdzone nieprawidłowości do 150 tys. zł. Ze względu na charakter przedmiotowej regulacji nie jest możliwe dokładne określenie przyszłych skutków finansowych. Poniżej podjęto próbę przybliżonego szacowania potencjalnych wpływów z tytułu nałożonych kar finansowych.

12 527 – liczba podmiotów aktualnie nadzorowanych przez KNF (oprócz brokerów ubezpieczeniowych, brokerów reasekuracyjnych, agentów ubezpieczeniowych i osób wykonujących czynności agencyjne)¹⁵⁾ 27 – liczba podmiotów, wobec których KNF wydał decyzje nakładające kary finansowe w 2020 r.¹⁶⁾ $27/12\ 527 \times 100\% = \text{ok. } 0,4\%$ (wyrażony procentowo stosunek liczby podmiotów, na które nałożono kary finansowe do liczby podmiotów kontrolowanych) 531 (liczba instytucji pożyczkowych) $\times 0,4\%$ (wyrażony procentowo stosunek liczby podmiotów, na które nałożono kary finansowe do liczby podmiotów kontrolowanych) = ok. 2,1 (szacowana, roczna liczba kar nałożonych na instytucje pożyczkowe) Zgodnie z obowiązującym obecnie przepisami KNF jest właściwa w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym, który według stanu prawnego na 31 grudnia 2020 r. obejmował: – nadzór bankowy, – nadzór emerytalny, – nadzór ubezpieczeniowy, – nadzór nad rynkiem kapitałowym, – nadzór nad instytucjami płatniczymi, biurami usług płatniczych, instytucjami pieniądza elektronicznego, oddziałami zagranicznych instytucji pieniądza elektronicznego, – nadzór nad agencjami ratingowymi, – nadzór uzupełniający nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego, – nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi i Krajową Spółdzielczą Kasą Oszczędnościowo-Kredytową, – nadzór nad pośrednikami kredytu hipotecznego oraz ich agentami, – nadzór w zakresie przewidzianym przepisami Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1011 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie indeksów stosowanych jako wskaźniki referencyjne w instrumentach finansowych i umowach finansowych lub do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych i zmieniającego dyrektywy 2008/48/WE i 2014/17/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 596/201412 oraz nadzór w zakresie przewidzianym przepisami Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2402 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie ustanowienia ogólnych ram dla sekurytyzacji oraz utworzenia szczególnych ram dla prostych, przejrzystych i standardowych sekurytyzacji, a także zmieniającego dyrektywy 2009/65/WE, 2009/138/WE i 2011/61/UE oraz rozporządzenia (WE) nr 1060/2009 i (UE) nr 648/2012. Celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku. Cel ten realizowany jest również poprzez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku, przez realizację celów określonych w szczególności w: – ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, – ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym, – ustawie z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego, – ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, – ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych. Wysokość kar pieniężnych została ukształtowana w ww. aktach prawnych kwotowo (maksymalnie do 15 000 000 EUR) lub w odniesieniu do skali prowadzonej działalności (np.: 3% przychodów netto ze sprzedaży towarów i usług oraz operacji finansowych; 3% składki przypisanej brutto w przypadku zakładu ubezpieczeń; trzykrotność kwoty korzyści uzyskanych
--

¹⁵⁾ Sprawozdanie z działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz Komisji Nadzoru Finansowego w 2020 roku.

¹⁶⁾ Wykaz kar nałożonych przez Komisję Nadzoru Finansowego, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/kary_KNF_2020_01_06_2021_73872.pdf (dostęp: 22 lipca 2020 r.).

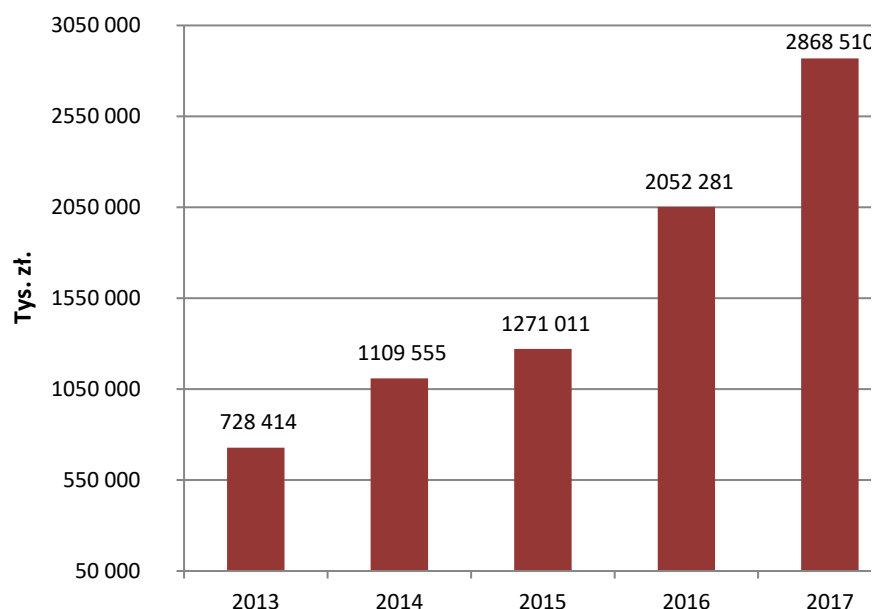
	lub strat unikniętych w wyniku naruszenia; do wysokości odpowiadającej wartości akcji lub praw z akcji; do 10% całkowitego rocznego przychodu wykazanego w ostatnim zbadanym sprawozdaniu finansowym za rok obrotowy; 15% całkowitych rocznych obrotów osoby prawnej na podstawie ostatniego dostępnego sprawozdania zatwierdzonego przez organ zarządzający; do 10% prognozowanego całkowitego rocznego przychodu określonego w przedłożonej Komisji analizie ekonomiczno-finansowej; do wysokości 0,5% składki przypisanej brutto wykazanej przez zakład ubezpieczeń lub zakład reasekuracji w ostatnim przedstawionym organowi nadzoru sprawozdaniu finansowym; do wysokości trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia brutto ukaranej osoby, wyliczonego na podstawie wynagrodzenia za ostatnie 3 miesiące przed nałożeniem kary). Poszczególne akty prawne w różny sposób ukształtowały przesłanki wpływające na wysokość nakładanej kary. Powtarzającymi się przesłankami są rodzaj i waga naruszenia, rozmiar prowadzonej działalności, sytuacja finansowa instytucji, a także uprzednie naruszenia przepisów prawa regulujących prowadzenie działalności. Wysokość kar nałożonych przez KNF w 2020 r. kształtowała się w przedziale od 1 000 zł do 10 000 000 zł. Najniższa kara została nałożona na biuro usług płatniczych, a najwyższa na bank¹⁷⁾. Należy przy tym, zauważyć, że kary nakładane w 2020 r. kształtowały się znacznie poniżej maksymalnych możliwych wartości. Analizując wartości nałożonych przez KNF kar finansowych oraz mając na uwadze rozmiar działalności prowadzonej przez podmioty, które będą objęte projektowaną regulacją, zakłada się, że średni wymiar kary nakładanej na podstawie projektowanej ustawy będzie kształtował się na poziomie 210 tys. zł. 2,1 x 100 tys. zł = 210 tys. zł – szacowany, roczny wzrost wpływów z tytułu kar nakładanych przez KNF
--	--

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Skutki								
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0–10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2019 r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw		-25,66	-25,66	-25,66	-25,66	-25,66	-256,6
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Wykres poniżej przedstawia wysokość zadłużenia osób w wieku emerytalnym w latach 2013–2017. ¹⁸⁾						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele, gospodarstwa domowe oraz osoby niepełnosprawne							

¹⁷⁾ Tamże.

¹⁸⁾ Oprac. na podstawie danych KRD. <https://krd.pl/Centrum-prasowe/Informacje-prasowe/2017/Zadluzone-jest-zycie-staruszka--emeryci-tona-w-dlugach>.



Szacuje się, że niezapłacone zobowiązania wobec banków i firm pożyczkowych stanowią 21% całkowitego zadłużenie emerytów. Pozostałą kwotę w zasadniczym stopniu tworzą zobowiązania wobec funduszy sekurytyzacyjnych i firm windykacyjnych – 40%.¹⁹⁾

Z danych Krajowego Rejestru Długów wynika, że całkowite zadłużenie osób na emeryturze wynosi obecnie ponad 5,8 mld zł. Jeszcze 5 lat temu (2016 r.) było to o niemal 3 mld zł mniej. Dwukrotnie też w ciągu 5 lat wzrosło średnie zadłużenie seniorów.

Zgodnie z informacjami prezentowanymi przez Krajowy Rejestr Długów w 2013 r. w rejestrze wpisanych było 221 tys. seniorów. Obecnie odnotowano już prawie 322 tys. takich osób. Oznacza to, że wzrósł średni dług pojedynczego seniora, który obecnie wynosi ponad 18 tys. zł na osobę. Pięć lat temu ta kwota była o połowę niższa.

Według badania „Dlaczego Polacy się zadłużają”, przeprowadzonego na zlecenie Krajowego Rejestru Długów Biura Informacji Gospodarczej przez IMAS International osoby pobierające emeryturę znacznie częściej sięgają po kredyt niż osoby aktywne zawodowo. 41% emerytów przyznaje, że brało pożyczkę wiele razy, a tylko 10%. nigdy nie zaciągnęło długu, podczas gdy wśród osób pracujących odsetek ten wynosi odpowiednio 35% i 21%.

Zauważa się, że seniorzy mają głównie kredyty w bankach (86% badanych osób), 12% zadłuża się na zakupy ratalne w sklepach. Jednocześnie niewielka grupa – 5% osób korzysta z pożyczek-chwilówek. Z kolei 6% szuka wsparcia u rodziny.

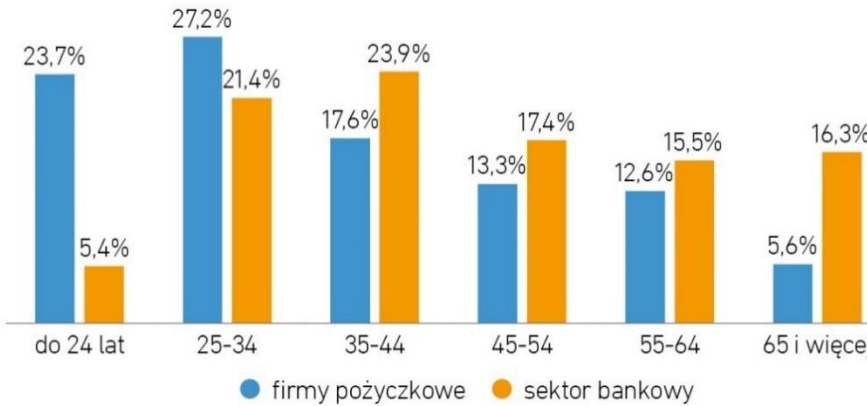
Osoby młode też korzystają z kredytów w bankach, ale jest to nieco mniejsza grupa – 75%, a co piąta osoba kupiła sprzęt RTV lub AGD na raty, kredytowane w rzeczywistości przez bank. Wnuczkowie częściej niż dziadkowie sięgają po pożyczki-chwilówki (13%) i zadłużają się u rodziny (11%)²⁰⁾.

Wykres poniżej przedstawia strukturę wiekową klientów obsługujących kredyty/pożyczki konsumpcyjne w końcu 2019 r.²¹⁾

¹⁹⁾ Tamże.

²⁰⁾ *Długi emerytów – dziadek za wnuczką, wnuczek na babcię*, KRD <https://krd.pl/Centrum-prasowe/Informacje-prasowe/2019/Dlugi-emerytow---dziadek-za-wnuczka--wnuczek-na-babcie>.

²¹⁾ Raport Biura Informacji Kredytowej za rok 2019, s. 6, <https://media.bik.pl/publikacje/read/492399/kredyt-trendy-raport-bik-za-rok-2019> – dostęp z dnia 23 lipca 2021 r.).

		 <table border="1"> <thead> <tr> <th>Wiek</th> <th>firmy pożyczkowe</th> <th>sektor bankowy</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>do 24 lat</td> <td>23,7%</td> <td>5,4%</td> </tr> <tr> <td>25-34</td> <td>27,2%</td> <td>21,4%</td> </tr> <tr> <td>35-44</td> <td>17,6%</td> <td>23,9%</td> </tr> <tr> <td>45-54</td> <td>13,3%</td> <td>17,4%</td> </tr> <tr> <td>55-64</td> <td>12,6%</td> <td>15,5%</td> </tr> <tr> <td>65 i więcej</td> <td>5,6%</td> <td>16,3%</td> </tr> </tbody> </table> Na podstawie obowiązujących przepisów KNF nie sprawuje nadzoru wobec tej grupy pośredników, a prowadzi ich rejestr. Wpis pośrednika kredytu konsumenckiego do działu II rejestru pośredników kredytowych następuje na jego wniosek. Pośrednicy kredytu konsumenckiego są wpisywani do działu II rejestru pośredników kredytowych pod właściwym numerem RPK. Należy zauważyć bardzo szybki wzrost liczby pośredników kredytu konsumenckiego, który nastąpił w roku 2018. Przy 2083 pośrednikach kredytu konsumenckiego, którzy byli wpisani do rejestru na dzień 31 grudnia 2017 r., KNF w 2018 r. dokonała wpisu 25 866 nowych pośredników kredytu konsumenckiego²²⁾, co oznacza ponad 12-krotny wzrost liczby tych podmiotów. Wg stanu na 31 grudnia 2020 r. do rejestru było wpisanych 35 367 pośredników kredytu konsumenckiego²³⁾.	Wiek	firmy pożyczkowe	sektor bankowy	do 24 lat	23,7%	5,4%	25-34	27,2%	21,4%	35-44	17,6%	23,9%	45-54	13,3%	17,4%	55-64	12,6%	15,5%	65 i więcej	5,6%	16,3%
Wiek	firmy pożyczkowe	sektor bankowy																					
do 24 lat	23,7%	5,4%																					
25-34	27,2%	21,4%																					
35-44	17,6%	23,9%																					
45-54	13,3%	17,4%																					
55-64	12,6%	15,5%																					
65 i więcej	5,6%	16,3%																					
Niemierzalne																							
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Wpływ na przedsiębiorców Dokonując oceny wpływu projektowanych zmian, należy zwrócić uwagę, iż precyzyjne oszacowanie skutków przedmiotowych regulacji jest utrudnione, a w przypadku niektórych aspektów na obecnym etapie prowadzonych prac nieosiągalne. Dynamika i permanentne zmiany w obszarze gospodarki związanym z działalnością polegającą na udzielaniu i obsłudze kredytów oraz pożyczek, znacząco utrudniają wykrycie i określenie prawidłowości stanowiących podstawę do przyjęcia stałych bazowych będących punktem odniesienia w prowadzonych analizach. Zgodnie z raportem dot. potencjalnego wpływu zaostrożenia limitu kosztów pozaodsetkowych na rynek pozabankowych pożyczek konsumenckich w Polsce²⁴⁾ wskazuje się, że nadal trwa proces dostosowania się portfela pozabankowych instytucji finansowych do obowiązującego od 11 marca 2016 r. otoczenia regulacyjnego (ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1357)) zmieniono art. 45 ust. 1; dodano: art. 33a, art. 36a–36d). Z powodów wcześniej wymienionych, ocena sytuacji i zmian, które zaszły na rynku pozabankowych pożyczek konsumenckich po marcu 2016 r., może zostać dokonana poprzez porównanie rentowności pożyczek udzielonych w nowych uwarunkowaniach regulacyjnych z rentownością pożyczek udzielonych przed wejściem ww. przepisów i zakończonych w ciągu pierwszych czterech kwartałów od ich udzielenia. Średnia ważona rentowność zrealizowana w ciągu pierwszych czterech kwartałów od udzielenia pożyczek długoterminowych obniżyła się z 15% do 3% po wejściu w życie limitu kosztów pozaodsetkowych. W przypadku pożyczek krótkoterminowych zmiana rentowności była mniejsza. Równocześnie należy zaznaczyć, że rentowność tego typu pożyczek w pierwszym okresie po ich udzieleniu jest relatywnie niska.																						

²²⁾ Sprawozdanie z działalności urzędu komisji nadzoru finansowego oraz komisji nadzoru finansowego w 2018 roku, s. 71 i 72.

²³⁾ Tamże.

²⁴⁾ *Potencjalny wpływ zaostrożenia limitu kosztów pozaodsetkowych na rynek pozabankowych pożyczek konsumenckich w Polsce*, raport Ernst & Young, 2017 r.

Mając na uwadze powyższe, wskazuje się, że projektowane obniżenie określonego w ustawie o kredycie konsumenckim limitu pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego może wpłynąć na rentowność pożyczek.

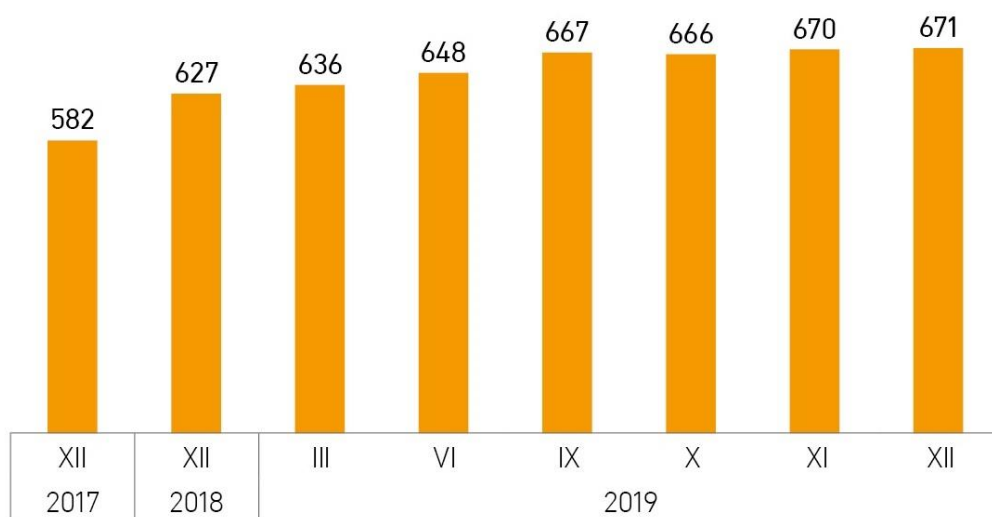
Niemniej jednak rynek pożyczek gotówkowych podlega nieustannym zmianom. Obserwowane zmiany dotyczą nie tylko banków, ale również firm pożyczkowych, które przodują w naszym kraju w innowacyjnych rozwiązaniach technologicznych.²⁵⁾ Przedmiotowe zmiany mogą stanowić pewnego rodzaju impuls i wpłynąć motywująco na branżę pożyczkową. Funkcjonowanie w nowym otoczeniu regulacyjnym, nieustanna konkurencja na rynku przy jednoczesnym znacznym popycie na pożyczki w istotny sposób wpływają na innowacyjność przedsiębiorstw udzielających pożyczek. Proponowane zmiany regulacyjne mogą skłonić przedsiębiorców do rozszerzenia prowadzonej działalności, wprowadzania nowych innowacyjnych produktów lub zwiększenia działań marketingowych. Jednocześnie w przypadku znacznego spadku rentowności nie jest możliwe wykluczenie zmniejszenia się liczby podmiotów świadczących usługi pożyczkowe.

W grudniu 2019 r. w bazie Biura Informacji Kredytowej było zarejestrowanych 15 444 tys. klientów obu sektorów, bankowego i pożyczkowego, posiadających czynne zobowiązania. W ciągu 2019 r. ubyło jednak 21 tys. klientów. Spadki liczby klientów wystąpiły w obu sektorach, ich skala jest jednak nieznaczna, liczona w promilach. Podobnie było w 2018 r. Zadłużenie gospodarstw domowych w grudniu 2019 r. wyniosło 71 mld zł, wzrosło w ciągu roku o 44 mld zł (7%). W grudniu 2019 r. frank szwajcarski był tańszy niż przed rokiem o 10 gr. Z tego powodu zadłużenie osób prywatnych zmalało o 3,9 mld zł, oznacza to, że 22% przyrostu zadłużenia osób prywatnych w 2018 r. było skutkiem różnic kursowych.

Podobne tempo wzrostu zadłużenia miało miejsce w 2018 r. zadłużenie wzrosło wówczas r/r o 8%, wpływ różnic kursowych na franku był w 2018 r. silny, różnice kursowe zwiększały zadłużenie. Frank w relacji do złotówki podrożał w 2018 r. o 25 gr.²⁶⁾

Natomiast na dzień 31 października 2020 r. w Polsce kredyt bankowy spłacało łącznie 15,078 mln kredytobiorców, a pożyczkę pozabankową 0,658 mln pożyczkobiorców. W sumie daje to ponad 15,2 mln osób (nie można sumować liczby kredytobiorców i pożyczkobiorców, ponieważ część z nich się pokrywa), czyli prawie 50% dorosłych Polaków. Polacy 31 października 2020 r. łącznie mieli do spłaty (najwyższy historyczny poziom) 700,7 mld zł (około 30% PKB).

Wykres przedstawia zadłużenie (w mld zł) osób prywatnych w sektorach bankowym i pożyczkowym łącznie



Powyższe dane wskazują na ciągły wzrost rynku bankowo-pożyczkowego w Polsce. Zadłużenie osób prywatnych w sektorach bankowym i pożyczkowym łącznie w okresie od 2017 r. do grudnia 2019 r. wzrosło o ok 8,7%, co jednocześnie wpłynęło w odpowiedni sposób na aktywa przedsiębiorstw działających na rynku. Mając na uwadze powyższe nie zauważa się podstaw do gwałtownej, negatywnej reakcji rynku na zmiany otoczenia prawnego wywołane niniejszym projektem.

Wymaga podkreślenia, że przeprowadzenie dokładnej analizy rentowności przedsiębiorstw działających na rynku bankowo-pożyczkowym w Polsce ze względu na liczebność podmiotów

²⁵⁾ Rynek pożyczek gotówkowych – biznes raport, Gazeta Finansowa 23–29 czerwca 2017 r.

²⁶⁾ *Kredyt trendy*, Raport Biura Informacji Kredytowej, 2019 r. s. 4.

oraz złożoność prowadzonej przez nie działalności gospodarczej jest niemożliwa do dokonania Wskaźnik rentowności aktywów (ROA) szacowany jest na podstawie wartości aktywów przedsiębiorstwa oraz osiągniętych zysków netto. Składowa obliczeń jaką są aktywa przedsiębiorstwa w sytuacji nowego otoczenia prawnego może dynamicznie się zmieniać co utrudnia przyjęcie jakichkolwiek założeń do obliczeń.

Wpływ na konsumentów

Z punktu widzenia ochrony konsumentów proponowane rozwiązania są korzystne przede wszystkim w odniesieniu do ograniczania nadmiernego zadłużenia.

Wykres poniżej przedstawia źródła finansowania klientów firm pożyczkowych.²⁷⁾

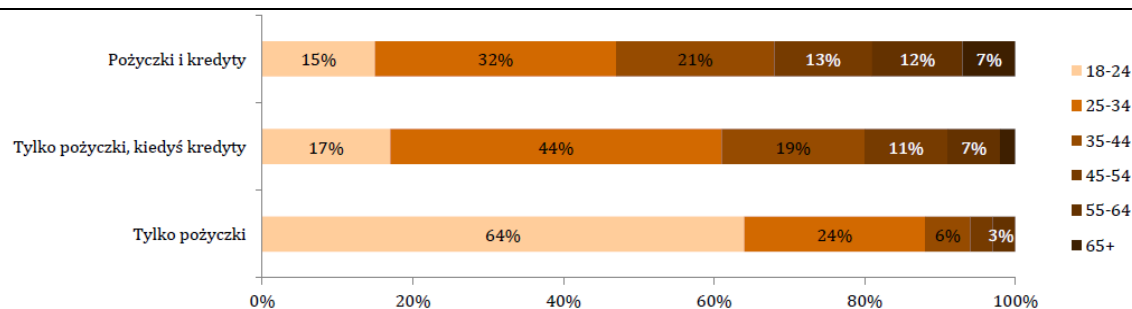


Analizując dostęp konsumentów do źródeł finansowania, zwrócić należy uwagę, iż zgodnie z ww. danymi 79% osób korzystających z firm pożyczkowych posiada jednocześnie czynny kredyt w banku. Obserwowane zjawisko pozwala stwierdzić, iż zdecydowana większość osób korzystających z pożyczek spełnia warunki do uzyskania kredytu, w tym posiada zdolność kredytową weryfikowaną przez bank na etapie przyznawania kredytu. Ze względu na możliwość skorzystania z usług kredytowych wystąpienie ewentualnych uciążliwości na rynku pożyczkowym nie powinno stanowić istotnej bariery w dostępie do źródeł finansowania.

Osoby, które zaciągnęły kredyt w przeszłości stanowią 10% pożyczkobiorców. Pozostała grupa podmiotów korzysta wyłącznie z usług pożyczkowych. Analizując zbiór osób, które korzystały wyłącznie z pożyczek, należy zwrócić uwagę na znaczący udział osób młodych, w szczególności na grupę wiekową 18–24, która stanowiła 64% danej kategorii pożyczkobiorców. Ponadto kolejne 24% stanowiły osoby z przedziału wiekowego 25–34. „Wykluczenie” osób w wieku 18–24 przez instytucje bankowe potwierdza występowanie istotnej bariery w dostępności kredytu dla tej grupy. Po odrzuceniu wniosku o kredyt w banku, młode osoby uciekają się do usług świadczonych przez firmy pożyczkowe. W kategorii osób, które aktualnie posiadają pożyczki, a w swej historii korzystały z usług kredytowych, ponad 50% pożyczkobiorców stanowią klienci do 34 roku życia. Istnienie takiego stanu rzeczy można powiązać z występowaniem dużego popytu na źródła finansowania o niskiej wartości i krótkiej zapadalności. Jednocześnie zwraca się uwagę na łatwą dostępność usług pożyczkowych wynikającą m.in. z ograniczenia uciążliwych formalności oraz odejścia od szczegółowego badania zdolności kredytowej.

Wykres poniżej przedstawia źródła finansowania klientów firm pożyczkowych według wieku.

²⁷⁾ Rynek Firm Pożyczkowych – Raport analityczny, NWA I Dom Maklerski styczeń 2016 r., s. 14.



Wejście w życie proponowanych regulacji nie powinno nadmiernie wpłynąć na ograniczenie dostępności źródeł finansowania, w tym pożyczek. Należy podkreślić istnienie i znaczenie podstawowego mechanizmu rynkowego, jakim jest dążenie do zrównoważenia popytu z podażą. Występowanie poważnego popytu na usługi pożyczkowe oraz kredytowe stanowi motywację dla przedsiębiorców dążących do maksymalizacji zysków i tym samym do zaspokojenia potrzeb klientów. Ewentualne uciążliwości dla konsumentów wynikające z wejścia w życie projektowanych regulacji będą dotyczyć przede wszystkim osób młodych, które nie posiadają zdolności kredytowej. Zwraca się uwagę na pozytywny aspekt takiego działania, jakim jest ograniczenie pożyczek zaciąganych na sfinansowanie nietrwałych dóbr konsumpcyjnych, wobec braku pewności posiadania przyszłych środków finansowych niezbędnych do spłacenia zaciągniętych zobowiązań.

Rozwój usług *person to person* (p2p)²⁸⁾

Wystąpienie ewentualnych barier lub ograniczeń w dostępności pożyczek udzielanych przez różnego rodzaju przedsiębiorstwa, może skutkować zwiększeniem się liczby pożyczek zawieranych pomiędzy osobami fizycznymi. Jednakże biorąc pod uwagę, iż zawierane pożyczki dotyczą niejednokrotnie niewysokich kwot, a ponadto pożyczkobiorcy mogą być spokrewnieni z pożyczkodawcami badanie zjawiska pożyczek dokonywanych pomiędzy osobami fizycznymi jest utrudnione zarówno na obecnym etapie prac, jak również w przypadku konieczności dokonania ewaluacji *ex post* przedmiotowych regulacji.

Jednym ze skutków wejścia w życie proponowanych zmian może być wzrost zainteresowania i popularności operacjami finansowymi typu *p2p person to person*. Zgodnie ze wskazanym modelem transakcje finansowe są przeprowadzane między zainteresowanymi stronami z pominięciem pośrednictwa instytucji finansowej. Kontakt zainteresowanych stron realizowany jest przy pomocy specjalnych portali internetowych. Dane rozwiązanie pozwala pożyczkodawcom oraz pożyczkobiorcom, na szybkie uzgodnienie warunków transakcji, w szczególności odpowiadającej im stopy procentowej. Podmiot administrujący wyspecjalizowanym portalem internetowym może czerpać dodatkowe dochody m.in. z tytułu: prowizji od zawieranych transakcji, usług kredytowych agencji ratingowych oraz innych opłat. Mając na uwadze, coraz szerszy dostęp do sieci internetowej omawiane rozwiązanie może odnotować znaczący wzrost popularności.

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

☒ nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).

☐ tak
☐ nie
☐ nie dotyczy

☐ zmniejszenie liczby dokumentów
☐ zmniejszenie liczby procedur
☐ skrócenie czasu na załatwienie sprawy
☐ inne:

☒ zwiększenie liczby dokumentów
☒ zwiększenie liczby procedur
☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy
☐ inne:

Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.

☐ tak
☐ nie
☒ nie dotyczy

²⁸⁾ Bankowość p2p jako alternatywa dla tradycyjnych banków detalicznych, Krystyna Mitreğa-Niestrój, 2012 r.

Komentarz:

Projektowane zmiany nakładają na Komisję Nadzoru Finansowego dodatkowe obciążenie w postaci prowadzenia nadzoru nad instytucjami pożyczkowymi. Jednocześnie, przewiduje się obciążenie instytucji pożyczkowych opłatami na pokrycie wydatków stanowiących koszty działalności Komisji i Urzędu Komisji.

Instytucje pożyczkowe mają obowiązek przekazywania Komisji nadzoru Finansowego, określonych ustawą, kwartalnych i rocznych sprawozdań z działalności w zakresie udzielania kredytu konsumenckiego.

9. Wpływ na rynek pracy

Projektowane regulacje nie oddziałują w dużym stopniu na rynek pracy. Projektowane przepisy dotyczące opłat za sprawowanie nadzoru, mogłyby się przełożyć na utworzenie nowych etatów w Komisji Nadzoru Finansowego.

10. Wpływ na pozostałe obszary

☐ środowisko naturalne	☐ demografia	☐ informatyzacja
☐ sytuacja i rozwój regionalny	☐ mienie państwowe	☐ zdrowie
☐ sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe	☒ inne: bezpieczeństwo finansowe osób fizycznych.	

Omówienie wpływu

Projekt ma na celu zabezpieczenie osób fizycznych, w szczególności osób starszych lub niedołączonych, których sytuacja materialna jest trudna a którym oferowane są pożyczki na rażąco niekorzystnych warunkach, tzw. „lichwiarskie”.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Przewiduje się wejście w życie projektu po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów art. 7 pkt 4–7 i 9–10, które wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, i art. 7 pkt 11, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Proponuje się dokonanie ewaluacji efektów projektu w terminie 4 lat od dnia wejścia w życie przedmiotowej ustawy.

Ocena *ex post* może być dokonana w oparciu o następujące mierniki:

- osoby fizyczne korzystające z usług firm pożyczkowych;
- liczba instytucji pożyczkowych;
- liczba pośredników kredytowych;
- wartość oraz liczba kar nałożonych przez Komisję Nadzoru Finansowego na instytucje pożyczkowe.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

-

ROZPORZĄDZENIE
MINISTRA FINANSÓW¹⁾

z dnia

w sprawie określenia szczegółowego zakresu, formy i terminów przekazywania przez instytucję pożyczkową kwartalnego i rocznego sprawozdania z działalności w zakresie udzielania kredytu konsumenckiego

Na podstawie art. 59dg ust. 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2019 r. poz. 1083, z 2020 r. poz. 2320, z 2021 r. poz. 1655 oraz z 2022 r. poz.) zarządza się, co następuje:

§ 1. Rozporządzenie określa szczegółowy zakres, formę i terminy przekazywania informacji, o których mowa w art. 59dg ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim.

§ 2. 1. Instytucja pożyczkowa prowadząca działalność gospodarczą, zwana dalej „instytucją pożyczkową”, przekazuje Komisji Nadzoru Finansowego dane bieżące i okresowe obejmujące informację, o której mowa w art. 59dg ust. 1 ustawy o kredycie konsumenckim.

2. Po ogłoszeniu komunikatu przez Przewodniczącego Komisji w Dzienniku Urzędowym Komisji Nadzoru Finansowego, instytucja pożyczkowa zobligowana jest do przekazania danych bieżących do Komisji Nadzoru Finansowego, w terminie określonym w komunikacie.

3. Instytucja pożyczkowa zobligowana jest również do przekazania danych okresowych (kwartalnych) do Komisji Nadzoru Finansowego, do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału.

§ 3. Szczegółowy zakres i formę przekazywania informacji, o których mowa w art. 59dg ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim, określa załącznik do rozporządzenia.

§ 4. Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem 2022 r.

MINISTER FINANSÓW

¹⁾ Minister Finansów kieruje działem administracji rządowej – finanse publiczne, na podstawie § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz. U. poz. 1947).

Załącznik
do rozporządzenia
Ministra Finansów
z dnia
(poz.)

WZÓR

**FORMULARZ DLA INSTYTUCJI POŻYCZKOWEJ DO PRZEKAZYWANIA
BIEŻĄCYCH I OKRESOWYCH INFORMACJI NA TEMAT SPOSOBU
REALIZACJI OBOWIĄZKÓW NAŁOŻONYCH USTAWĄ**

Miejscowość i data:		
I. Adresat	Komisja Nadzoru Finansowego Plac Powstańców Warszawy 1 00-950 Warszawa	
II. Podmiot składający informację	Ila. Firma:	
	I Ib. Numer KRS:	
	I Ic. NIP:	
	I Id. Siedziba i adres:	
III. Reprezentowany przez pełnomocnika	I Ia. Imię i nazwisko	

	IIIb. Adres do doręczeń:	
	IIIc. Podpis:	
IV. Dane osoby składającej informacje dotyczące sposobu realizacji obowiązków nałożonych ustawą	IVa. Imię i nazwisko:	
	IVb. Adres do doręczeń:	
	IVc. Sprawowana funkcja:	
	IVd. Podpis:	
V. Sprawozdanie dotyczące sposobu realizacji obowiązków nałożonych ustawą w zakresie przekazania informacji o szczegółowym zakresie, o których mowa w art. 59dg ust. 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2019 r. poz. 1083, z 2020 r. poz. 2320 oraz z 2021 r. poz. 1655)		

UZASADNIENIE

Projektowane rozporządzenie w sprawie określenia szczegółowego zakresu, formy i terminów przekazywania informacji, o których mowa w art. 59dg ust. 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim, wykonuje upoważnienie ustawowe zawarte w art. 59dg ust. 11 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2019 r. poz. 1083, z 2020 r. poz. 2320 oraz z 2021 r. poz. 1655).

Zgodnie z ww. regulacją minister właściwy do spraw instytucji finansowych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy zakres, formę i terminy przekazywania informacji, o których mowa w ust. 2 art. 59dg, mając na względzie zapewnienie Komisji Nadzoru Finansowego dostępu do danych niezbędnych do sprawowania skutecznego nadzoru nad działalnością instytucji pożyczkowych.

Powołany przepis upoważniający jest wynikiem regulacji zawartych w art. 7 pkt 7 projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie (projektowany art. 59dg ust. 11 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim).

Projektowane rozporządzenie nie jest sprzeczne z prawem Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projekt zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt rozporządzenia nie podlega przedstawieniu właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt rozporządzenia nie zawiera norm technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych, w związku z czym nie podlega notyfikacji.

Projekt nie podlega zaopiniowaniu przez koordynatora oceny skutków regulacji w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zgodnie z § 32 ust. 2 uchwały nr 190 z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów.

ROZPORZĄDZENIE
PREZESA RADY MINISTRÓW

z dnia

**w sprawie określenia terminów wnoszenia, wysokości i sposobu obliczania opłat,
sposobu i terminów rozliczania należności z tytułu opłat oraz wzoru informacji
o dokonaniu wpłaty na pokrycie kosztów nadzoru sprawowanego przez Komisję
Nadzoru Finansowego**

Na podstawie art. 59do ust. 4 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2019 r. poz. 1083, z 2020 r. poz. 2320, z 2021 r. poz. 1655 oraz z 2022 r. poz. ...) zarządza się, co następuje:

§ 1. Rozporządzenie określa terminy wnoszenia, wysokość i sposób obliczania opłat, sposób i terminy rozliczania należności z tytułu opłat oraz wzór informacji o dokonaniu wpłaty na pokrycie kosztów nadzoru, o którym mowa w art. 59dm ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim.

§ 2. Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego podaje do publicznej wiadomości, w drodze komunikatu ogłaszanego w Dzienniku Urzędowym Komisji Nadzoru Finansowego:

- 1) wysokość stawki obowiązującej w danym roku kalendarzowym;
- 2) wysokość kosztów nadzoru do pokrycia w danym roku kalendarzowym.

§ 3. 1. Wysokość należnej od instytucji pożyczkowej opłaty na pokrycie kosztów nadzoru oblicza się według wzoru:

$$Z=X*Y$$

gdzie:

Z – oznacza należną wpłatę,

X – oznacza aktywa bilansowe instytucji pożyczkowej,

Y – oznacza obowiązującą stawkę, obliczaną zgodnie z ust. 2.

2. Stawkę (Y) oblicza się według wzoru:

$$Y=K/X * 100\%$$

gdzie:

K – oznacza koszty nadzoru,

X – oznacza sumę aktywów bilansowych wszystkich instytucji pożyczkowych.

§ 4. 1. Należną opłatę instytucja pożyczkowa uiszcza na rachunek bankowy Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w terminie 14 dni za każdy rozpoczęty kwartał działalności.

2. W terminie nie dłuższym niż 5 dni od dnia uiszczenia opłaty instytucja pożyczkowa przekazuje Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego informację o dokonaniu wpłaty na pokrycie kosztów nadzoru zawierającą:

- 1) nazwę i numer identyfikacji podatkowej (NIP) instytucji pożyczkowej;
- 2) wysokość należnej wpłaty;
- 3) kwotę wpłaty dokonanej na rachunek bankowy Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego;
- 4) datę wpłaty.

3. Informacja, o której mowa w ust. 2, jest składana w postaci dokumentu elektronicznego przez system teleinformatyczny udostępniony nieodpłatnie za pośrednictwem strony internetowej Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego.

4. Informację, o której mowa w ust. 2, sporządza się na formularzu, którego wzór określa załącznik do rozporządzenia.

§ 5. 1. Instytucja pożyczkowa rozpoczynająca działalność pierwszą należną wpłatę uiszcza za rok kalendarzowy następujący dwa lata po roku, w którym rozpoczęła działalność.

2. W przypadku instytucji pożyczkowej, której rok obrotowy nie pokrywa się z rokiem kalendarzowym, pierwszą należną wpłatę uiszcza się za rok kalendarzowy następujący dwa lata po roku, w którym zakończył się pierwszy rok obrotowy tej instytucji pożyczkowej.

§ 6. Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem 2022 r.

PREZES RADY MINISTRÓW

Załącznik
do rozporządzenia
Prezesa Rady Ministrów
z dnia
(poz.)

WZÓR

**INFORMACJA INSTYTUCJI POŻYCZKOWEJ O WNIESIONYCH WPLATACH NA
POKRYCIE KOSZTÓW NADZORU**

CZĘŚĆ I

Nazwa instytucji pożyczkowej	
NIP	

CZĘŚĆ II

Pozycja	Wyszczególnienie	Dane, w tym kwoty zaokrąglone do pełnych złotych
1.	Suma aktywów bilansowych	
2.	Wysokość stawki zastosowanej do obliczenia wysokości należnej od banku wpłaty na pokrycie kosztów nadzoru	
3.	Wysokość należnej od banku wpłaty na pokrycie kosztów nadzoru	
4.	Kwota wpłaty dokonanej na rachunek bankowy Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego	
5.	Data wpłaty	

CZĘŚĆ III

Osoba upoważniona do złożenia deklaracji	
---	--

UZASADNIENIE

Projektowane rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia terminów wnoszenia, wysokości i sposobu obliczania opłat, sposobu i terminów rozliczania należności z tytułu opłat oraz wzoru informacji o dokonaniu wpłaty na pokrycie kosztów nadzoru, o którym mowa w art. 59do ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim, wykonuje upoważnienie ustawowe zawarte w art. 59do ust. 4 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2019 r. poz. 1083, z 2020 r. poz. 2320 oraz z 2021 r. poz. 1655).

Zgodnie z ww. regulacją ministra właściwego do spraw instytucji finansowych określi, w drodze rozporządzenia, terminy wnoszenia, wysokość i sposób obliczania opłat, sposób i terminy rozliczania należności z tytułu opłat oraz wzór informacji o dokonaniu wpłaty na pokrycie kosztów nadzoru, o którym mowa w art. 59do ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim.

Powołany przepis upoważniający jest wynikiem unormowań zawartych w art. 7 pkt 7 projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie (projektowany art. 59do ust. 4 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim).

Projektowane rozporządzenie nie jest sprzeczne z prawem Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projekt zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt rozporządzenia nie podlega przedstawieniu właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt rozporządzenia nie zawiera norm technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych, w związku z czym nie podlega notyfikacji.

Projekt nie podlega zaopiniowaniu przez koordynatora oceny skutków regulacji w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zgodnie z § 32 ust. 2 uchwały nr 190 z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów.