



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Marszałek Senatu
BPS.DPS.030.2.2022

Druk nr 2055
Warszawa, 17 lutego 2022 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt przekazać Pani Marszałek podjętą przez Senat na 37. posiedzeniu w dniu 16 lutego 2022 r. uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

- o zmianie ustawy o kredycie konsumenckim

wraz z projektem tej ustawy.

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił panią senator Lidię Staroń do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

Z poważaniem
(-) Tomasz Grodzki

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 16 lutego 2022 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o kredycie
konsumenckim**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o kredycie konsumenckim.

Jednocześnie upoważnia panią senator Lidię Staroń do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU


Tomasz GRODZKI

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o kredycie konsumenckim

Art. 1. 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 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.¹⁾);”;

2) art. 36a otrzymuje brzmienie:

„Art. 36a. 1. Maksymalną wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu dla kredytów o okresie spłaty dłuższym niż 90 dni oblicza się według wzoru:

$$MPKK \leq (K \times 10\%) + (K \times \frac{n}{R} \times 5\%)$$

¹⁾ 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.

w którym poszczególne symbole oznaczają:

MPKK – maksymalną wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu,

K – całkowitą kwotę kredytu,

n – okres spłaty wyrażony w dniach,

R – liczbę dni w roku.

2. Maksymalną wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu dla kredytów o okresie spłaty nieprzekraczającym 90 dni oblicza się według wzoru:

$$MPKK \leq K \times 5\%$$

w którym poszczególne symbole oznaczają:

MPKK – maksymalną wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu,

K – całkowitą kwotę kredytu.

3. Pozaodsetkowe koszty kredytu nie mogą być wyższe od 45% całkowitej kwoty kredytu.

4. Pozaodsetkowe koszty kredytu wynikające z umowy o kredyt konsumencki nie należą się w części przekraczającej:

- 1) maksymalne pozaodsetkowe koszty kredytu obliczone w sposób określony w ust. 1 lub 2, lub
 - 2) 45% całkowitej kwoty kredytu.”;
- 3) art. 36c otrzymuje brzmienie:

„Art. 36c. W przypadku udzielenia przez kredytodawcę lub podmiot powiązany, konsumentowi, który nie dokonał pełnej spłaty kredytu, kolejnych kredytów w okresie 120 dni od dnia wypłaty pierwszego z kredytów:

- 1) całkowitą kwotę kredytu, dla celów ustalenia maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu, o której mowa w art. 36a, stanowi kwota pierwszego z kredytów;
- 2) pozaodsetkowe koszty kredytu obejmują sumę pozaodsetkowych kosztów wszystkich kredytów udzielonych w tym okresie.”.

Art. 2. Przepisów art. 36a ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie stosuje się do umów o kredyt konsumencki zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

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

UZASADNIENIE

Projekt ustawy wychodzi naprzeciw szczególnym potrzebom klientów instytucji udzielających pożyczek konsumenckich. Zmierza do ograniczenia obciążeń konsumentów związanych z zawieraniem umowami pożyczek i kredytów konsumenckich poprzez obniżenie maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego.

Na mocy 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 (nowelizującej ustawę 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 – tzw. specustawę koronawirusową) ustawodawca zdecydował się na istotne ograniczenie opłat ponoszonych przez konsumentów zawierających umowy o kredyt konsumencki. Ściśle określono jednak ramy czasowe obowiązywania dodanych do specustawy koronawirusowej przepisów art. 8d–8f. Początkowo termin utraty mocy obowiązującej przepisów obniżających pozaodsetkowe koszty kredytów konsumenckich został wyznaczony na dzień 8 marca 2021 r., a ostatecznie termin ten wydłużono do końca czerwca 2021 r. W związku z powyższym obecnie ponownie obowiązują mniej korzystne dla konsumentów przepisy art. 36a i art. 36c ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim.

Maksymalna wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu została ustalona w art. 36a ustawy o kredycie konsumenckim na bardzo wysokim poziomie. Zgodnie z tym przepisem pozaodsetkowe koszty kredytu w skali jednego roku mogą sięgać nawet 55% całkowitej kwoty kredytu. Należy uwzględnić, że pożyczkodawca może nadto żądać odsetek, których wysokość może sięgać prawie 10% kwoty pożyczki. Ustalenie na tak wysokim poziomie górnej granicy kosztów pożyczek prowadzi do nieuzasadnionego uprzywilejowania instytucji pożyczkowych i jest dla nich źródłem wysokich zysków. Wiele tego rodzaju instytucji uchodzi za podmioty wykorzystujące przymusowe położenie lub łatwowierność osób w trudnej sytuacji materialnej, w tym również osób starszych i niepełnych. Wspomniane pozaodsetkowe koszty kredytu są, w ocenie projektodawców, wygórowane, często nieadekwatne do czynności za jakie zostały naliczone. Potwierdzają to również sądy rozpoznające sprawy o zapłatę dotyczące pożyczek gotówkowych.

Trudna sytuacja ekonomiczna wielu rodzin oraz utrata źródeł dochodu skutkują koniecznością zaciągania pożyczek lub kredytów w celu ratowania domowych budżetów. Rolą państwa jest natomiast ochrona najsłabszych obywateli przed skutkami lichwy. Obniżenie maksymalnych pozaodsetkowych kosztów kredytów to działanie ze wszech miar uzasadnione, nie tylko ze względu na obecną trudną sytuację na rynku pracy, ale także z uwagi na obiektywnie zawyżoną wysokość górnego pułapu pozaodsetkowych kosztów kredytów konsumenckich. Państwo powinno gwarantować skuteczną ochronę obywateli przed wykorzystaniem ich trudnego położenia w celu osiągnięcia nieuzasadnionych zysków przez przedsiębiorców udzielających pożyczek.

Obniżenie maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu nie będzie, w ocenie projektodawców, nadmiernym obciążeniem dla instytucji pożyczkowych, które i tak osiągają wysokie zyski z tytułu odsetek od udzielanych kredytów konsumenckich. Należy przy tym podkreślić, że branża pożyczkowa nie odczuje negatywnych skutków trwającego aktualnie kryzysu gospodarczego, a wręcz kryzys ten może wpłynąć na zwiększenie popytu na usługi instytucji pożyczkowych z uwagi na pogorszenie sytuacji materialnej społeczeństwa.

Mając na uwadze powyższe, w projekcie (art. 36a ust. 1) przewidziano, że maksymalna wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu dla kredytów o okresie spłaty dłuższym niż 90 dni obliczana będzie według wzoru: $MPKK \leq (K \times 10\%) + (K \times n/R \times 5\%)$, w którym poszczególne symbole oznaczać będą:

MPKK – maksymalną wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu,

K – całkowitą kwotę kredytu,

n – okres spłaty wyrażony w dniach,

R – liczbę dni w roku.

Natomiast maksymalna wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu dla kredytów o okresie spłaty nieprzekraczającym 90 dni obliczana będzie według wzoru: $MPKK \leq K \times 5\%$, w którym symbol MPKK oznaczać będzie maksymalną wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu, a symbol K – całkowitą kwotę kredytu (art. 36a ust. 2).

Zaproponowano ponadto regulację, w myśl której pozaodsetkowe koszty kredytu nie mogą być wyższe od 45% całkowitej kwoty kredytu (art. 36a ust. 3). W aktualnie

obowiązującym stanie prawnym limit pozaodsetkowych kosztów kredytu w całym okresie kredytowania wynosi 100% kwoty kredytu.

Projektodawcy dostrzegli również konieczność modyfikacji art. 36c ustawy o kredycie konsumenckim. Jest to przepis, który w założeniu ma chronić konsumenta przed popadnięciem w tzw. spiralę długów, w szczególności spowodowaną zaciąganiem kolejnej pożyczki zanim dojdzie do spłaty poprzedniej, co mogłoby powodować drastyczne zwiększenie obciążeń konsumenta. Przepis art. 36c przewiduje, że w razie zaciągnięcia kolejnego kredytu całkowitą kwotę kredytu, dla celów ustalenia maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu, stanowi kwota pierwszego z kredytów, przy czym warunkiem jest to, aby kolejnej pożyczki udzielił ten sam podmiot. Przepis art. 36c niezasadnie zawęża działanie wskazanej powyżej zasady do sytuacji, w której kolejny kredyt jest zaciągany w tej samej instytucji pożyczkowej. W ocenie projektodawców zasadne jest wprowadzenie do ustawy o kredycie konsumenckim rozwiązania analogicznego do przewidzianego w przepisie art. 8e specustawy z dnia 2 marca 2020 r., obowiązującego przed dniem 30 czerwca 2021 r. Przepis ten przewidywał, że również w przypadku udzielenia kolejnej pożyczki przez podmiot powiązany z kredytodawcą, całkowitą kwotę kredytu, dla celów ustalenia maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu, jest kwota pierwszego z kredytów. W ocenie projektodawców, konsumentów należy chronić przed popadnięciem w spiralę długów bez względu na sytuację epidemiczną w kraju.

Jednocześnie w celu zapewnienia większej czytelności i przejrzystości przepisów zdecydowano się na uzupełnienie słowniczka do ustawy o kredycie konsumenckim o definicję określenia „podmiot powiązany” (art. 1 pkt 1 projektu).

W przepisie intertemporalnym (art. 2 projektu) przesądzono, że zmodyfikowane regulacje art. 36a ustawy o kredycie konsumenckim nie znajdują zastosowania w odniesieniu do umów o kredyt konsumencki zawartych przed dniem wejścia ustawy w życie.

W projekcie ustawy przewidziano 30-dniowy okres *vacatio legis*.

Oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe projektowanej ustawy zostały przedstawione w Ocenie Skutków Regulacji.

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji przedstawiono w Ocenie Skutków Regulacji.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Tytuł projektu: <i>ustawa o zmianie ustawy o kredycie konsumenckim</i> Przedstawiciel wnioskodawcy: Senator Lidia Staroń Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Iwona Kozera-Rytel, główny legislator, tel. 22 694 9338 w zakresie OSR: Marian Fałek, główny ekspert, tel. 22 694 9082	Data sporządzenia: 16 lutego 2022 r. Źródło: inicjatywa komisji Nr druku: 489, 489 S, 489 X
---	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Kredyt jest jedną z podstawowych instytucji w gospodarce rynkowej. Podmioty finansowe (banki, SKOK-i, instytucje pożyczkowe) oferują różnego rodzaju kredyty, które umożliwiają alokację wolnych czasowo zasobów finansowych w tych sektorach gospodarki, w których mogą być zastosowane do pomnożenia dobrobytu. W tym więc sensie kredyt pełni ważną społecznie i gospodarczo funkcję. Wśród kredytów można wyróżnić kredyt konsumpcyjny, który jest instrumentem finansowym umożliwiającym pozyskanie środków finansowych w celu dokonania zakupów dóbr i usług.

Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim wdraża dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki, w celu ułatwienia powstawania dobrze funkcjonującego wewnętrznego rynku kredytów konsumenckich oraz zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony konsumentów. Ochrona ta powinna polegać przede wszystkim na dostarczaniu konsumentowi rzetelnych informacji, aby mógł on podjąć świadomą decyzję co do związania się umową kredytu konsumenckiego.

Instytucje finansowe są przedsiębiorstwami komercyjnymi dążącymi do maksymalizacji zysków, zaś konsumenci zmierzają do osiągnięcia swoich osobistych celów. Przestrzeganie przez obie strony określonych standardów jest niezbędnym warunkiem pełnienia przez instytucję kredytu wspomnianej funkcji alokacyjnej oraz gwarancją bezpieczeństwa i równowagi na rynku finansowym. Jednakże, jak wskazują interwencje podjęte przez Prezesa UOKiK¹, w 2020 r. miały miejsce przypadki naruszenia norm przez instytucje pożyczkowe przy udzielaniu pożyczek pozabankowych.

Nieprawidłowości na rynku pozabankowych kredytów konsumenckich mają zróżnicowany charakter i występują zarówno przed zawarciem umowy, jak i na etapie zawierania oraz wykonywania umowy. Niekiedy umowy konstruowane są w taki sposób, aby obciążyć konsumenta możliwie wysokimi pozaodsetkowymi kosztami pożyczki. Przykładowo instytucje pożyczkowe sztucznie wydłużają okres spłaty kredytu konsumenckiego, co sprawia, że kredytodawca może naliczyć wyższe pozaodsetkowe koszty kredytu. Problemem jest również stosowanie przez instytucje pożyczkowe nieproporcjonalnie wysokich, w stosunku do wykonanych czynności, opłat i prowizji, a także przekazywanie niepełnych lub nieprawdziwych informacji o kosztach kredytu konsumenckiego.

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

Rekomenduje się projekt *ustawy o zmianie ustawy o kredycie konsumenckim*, w którym proponuje się wprowadzić następujące rozwiązania:

- maksymalna wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu ma być obliczana według wzoru:

$$MPKK \leq (K \times 10\%) + (K \times \frac{n}{R} \times 5\%)$$
– gdy okres spłaty kredytu wynosi więcej niż 90 dni;
we wzorze poszczególne symbole oznaczają:
 - ✓ MPKK – maksymalną wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu,
 - ✓ K – całkowitą kwotę kredytu,
 - ✓ n – okres spłaty wyrażony w dniach,
 - ✓ R – liczbę dni w roku;
- $MPKK \leq K \times 5\%$ – gdy okres spłaty kredytu jest krótszy lub równy okresowi 90 dni;
symbol MPKK oznacza maksymalną wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu, a symbol K całkowitą kwotę kredytu;
- pozaodsetkowe koszty kredytu nie mogą być wyższe niż 45% całkowitej kwoty kredytu.

Proponuje się ponadto zmianę art. 36c ustawy o kredycie konsumenckim, mającą na celu wyeliminowanie zjawiska, jakim jest tzw. rolowanie kredytu przez pośredników. Zgodnie z propozycją, wskazane w przepisie parametry obliczeń w przypadku udzielania 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 przez pierwotnego kredytodawcę, jak i przez podmiot z nim powiązany.

¹ Źródło: UOKiK Sprawozdanie z działalności za rok 2020, s. 73 – przykłady decyzji w sprawie pożyczek pozabankowych.

Oczekuje się, że projektowana ustawa przyczyni się do rozwiązania problemu związanego z niedostateczną ochroną konsumentów korzystających z usług firm udzielających kredytów konsumenckich.

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

Kraje członkowskie Unii Europejskiej mogą samodzielnie podejmować inicjatywy mające na celu kształtowanie wysokości kosztów pożyczek. Natomiast z punktu widzenia Komisji Europejskiej istotna jest przede wszystkim zasada przejrzystości informacji odnośnie do warunków zawierania umów związanych z transakcjami finansowymi².

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
osoby fizyczne zaciągające kredyt konsumencki			• możliwość zawierania umów o kredyt konsumencki na korzystniejszych finansowo warunkach; • ochrona przed nadmiernymi obciążeniami w przypadku zawarcia umowy o kredyt konsumencki;
instytucje pożyczkowe	527 wg stanu na 21.09.2021 r.	KNF rejestr instytucji pożyczkowych ³	obowiązek przestrzegania ustawowego limitu wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego;
spółdzielcze kasy oszczędnościowo – kredytowe			
banki			

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

Projekt ustawy w dniu 21 października 2021 r. został przekazany do zaopiniowania: Ministrowi Sprawiedliwości, Ministrowi Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministrowi Rodziny i Polityki Społecznej, Sądowi Najwyższemu, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Finansowemu, Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorców, Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Komisji Nadzoru Finansowego, Krajowej Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej, Polskiej Organizacji Handlu i Dystrybucji, Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, Forum Związków Zawodowych, Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych, Business Centre Club, Konfederacji Lewiatan, Krajowej Izbie Gospodarczej, Pracodawcom Rzeczypospolitej Polskiej, Federacji Konsumentów, Stowarzyszeniu Konsumentów Polskich, Związkowi Przedsiębiorców i Pracodawców, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Głównemu Urzędowi Statystycznemu, Krajowej Radzie Radców Prawnych oraz Naczelnej Radzie Adwokackiej.

Związek Banków Polskich negatywnie zaopiniował projekt ustawy i zwrócił się z prośbą o zaniechanie dalszych prac legislacyjnych. W swoim stanowisku ZBP podkreślił, że obniżenie maksymalnych pozaodsetkowych kosztów kredytu wpłynie niekorzystnie na cały rynek kredytów konsumenckich oraz na samych konsumentów, ponieważ oznaczać będzie w praktyce istotne ograniczenie dostępności kredytów, a w konsekwencji może zmuszać do korzystania z finansowania w tzw. „szarej strefie”. Ograniczenie kosztów kredytu może mieć również długofalowe skutki – prowadzić będzie do zwiększenia liczby negatywnie rozpatrywanych wniosków o udzielenie kredytu i wzrostu kosztów dla pozostałych klientów. ZBP zwrócił uwagę, że negatywne rozpatrzenie wniosku o udzielenie kredytu będzie wpływać niekorzystnie na konsumenta nie tylko w trakcie ubiegania się o kredyt, ale również w przyszłości ze względu na to, że historia kredytowa jest istotnym elementem oceny ryzyka pożyczkobiorcy. Innymi słowy, konsumenci nie będą w stanie wykazać pozytywnej historii kredytowej. Ponadto dalsze ograniczenie maksymalnych kosztów pozaodsetkowych wpłynie wyłącznie na działalność podmiotów działających na rynku usług pożyczkowych legalnie, udzielających pożyczek na podstawie przepisów ustawy o kredycie konsumenckim. Nie ograniczy natomiast w żaden sposób działalności podmiotów działających w „szarej strefie”, wykorzystujących przymusowe położenie konsumentów.

² https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-008667_EN.html

³ https://www.knf.gov.pl/podmioty/rejestr_instytucji_pożyczkowych

Związek Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce zgłosił postulat zaniechania dalszych prac nad projektem. W opinii Związku tak radykalnie obniżone koszty kredytu konsumenckiego, jakie proponuje się w projekcie, spowodują, że kredyt konsumencki będzie nierentowny, zaś wprowadzenie tych zmian w życie będzie skutkowało likwidacją sporej części branży, czego następstwem będzie w szczególności: likwidacja miejsc pracy w sektorze pożyczkowym i sektorach z nim powiązanych (m.in. pośrednictwa finansowego), dalszy wzrost wykluczenia gospodarstw domowych z rynku finansowego (duża część klientów zostanie pozbawiona możliwości finansowania bieżących potrzeb, mimo iż zachowują zdolność kredytową do obsługi tych zobowiązań), rozwój „szarej strefy” pożyczek i podziemia lichwiarskiego, ograniczenie wpływów z podatków CIT, PIT i VAT, zachwianie rynku funduszy inwestycyjnych, rynku obligacji korporacyjnych i podważenie wiarygodności rynku kapitałowego w Polsce (zmiany wpłyną na brak możliwości wykupu obligacji korporacyjnych wyemitowanych przez instytucje pożyczkowe, co spowoduje poważne straty dla inwestorów).

Niezależnie od tego Związek Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce sformułował też wniosek o zawieszenie prac nad projektem z uwagi na to, że w dniu 28 grudnia 2021 r. do Sejmu został wniesiony rządowy projekt *ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie* (druk sejmowy nr 1911), obejmujący tożsamą materię, choć mający szerszy zakres niż projekt senacki. Zdaniem Związku Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce prace nad projektem senackim powinny zostać wstrzymane przynajmniej do czasu zakończenia okresu *stand – still* wyznaczonego w związku z notyfikowaniem projektu rządowego Komisji Europejskiej.

Fundacja Rozwoju Rynku Finansowego negatywnie zaopiniowała projektowane zmiany i zwróciła się o zaniechanie dalszych prac nad projektem. W ocenie Fundacji każda interwencja legislacyjna mająca na celu obniżenie dopuszczalnego limitu pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego winna być poprzedzona wnikliwą analizą sytuacji finansowej kredytobiorców oraz ponoszonych przez nich kosztów w różnych modelach biznesowych. Limit ten nie może być oderwany od realiów ekonomicznych, ponieważ może to prowadzić do praktycznej likwidacji legalnie funkcjonującego rynku pożyczkowego i wypchnięcia konsumentów do „szarej strefy”, w której nie obowiązują żadne limity kosztów ani inne regulacje mające na celu ochronę konsumentów.

Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej w swoim stanowisku do projektu ustawy podkreślili, że przyjęte w projekcie wartości procentowe są nieuzasadnione i stanowią nadmierne obciążenie dla przedsiębiorców, a także naruszają zasadę proporcjonalności. Ponadto w opinii Pracodawców RP projektowane zmiany zachęcają kredytodawców do ukrywania faktycznych kosztów w cenie produktu, co będzie skutkowało zwiększeniem obciążeń konsumenta oraz w konsekwencji wprowadzeniem części z nich w spiralę zadłużenia. Zakwestionowano również projektowaną regulację art. 36c ustawy o kredycie konsumenckim. Wskazano, że nakłada ona nieproporcjonalne ograniczenia i może prowadzić do pozbawienia możliwości pobrania opłaty przez podmiot powiązany udzielający pożyczki.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zgodził się z koniecznością ustalenia maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego w sposób zapewniający wysoki poziom ochrony szczególnie wrażliwych grup konsumentów, przy jednoczesnym zapewnieniu dostępności kredytowania w legalnie działających pozabankowych instytucjach pożyczkowych. UOKiK zwrócił uwagę, że regulacje dotyczące maksymalnych wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego powinny zapewniać szczególną ochronę konsumentów w przypadkach zaciągania krótkoterminowych pożyczek (tzw. chwilówek) ze względu na ryzyko wpadnięcia w spiralę zadłużenia. Jednocześnie w przypadku pożyczek o dłuższym okresie spłaty postuluje się finalne określenie maksymalnych kosztów pozaodsetkowych w oparciu o pogłębioną analizę skutków społecznych i rynkowych proponowanych rozwiązań. Zmiany te będą bowiem oddziaływać na całe spektrum kredytów konsumenckich i obejmą swoim zakresem nie tylko umowy zawierane przez konsumentów z pozabankowymi instytucjami finansowymi, ale również z bankami i SKOK-ami. W związku z powyższym UOKiK zasugerował ustalenie maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu na poziomie obowiązującym w przepisach tzw. tarczy antykrzysowej z dnia 31 marca 2020 r. – dla kredytów nie dłuższych niż 30 dni kredytodawca nie mógłby pobrać więcej niż 5% wartości kredytu, natomiast w przypadku kredytów dłuższych niż 30 dni maksymalna wysokość kosztów pozaodsetkowych powinna wynosić 15% pożyczonej kwoty (niezależnie od okresu kredytowania) plus 6% pożyczonej kwoty za każdy rok kredytowania (proporcjonalnie do okresu), jednak nie więcej niż 45% pożyczanej kwoty.

Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa wyraziła negatywną opinię o projekcie. KSKOK stanęła na stanowisku, że wprowadzenie na stałe rozwiązań obowiązujących czasowo na mocy tzw. tarczy antykrzysowej, czyli ustawy z dnia 31 marca 2020 r. może prowadzić do wykluczenia części klientów z rynku, jako że koszt – w tym koszt związany z ryzykiem kredytowym, które wzrasta wraz z wydłużaniem okresu kredytowania, oraz zwiększaniem kwoty – będzie przekraczał potencjalne przychody, jakie będzie można uzyskać z takich transakcji. Zatem skutkiem działania mającego ochronić klienta przed lichwą, w praktyce będzie wyeliminowanie go z rynku finansowego.

Sąd Najwyższy wskazał, że pozaodsetkowe koszty kredytu są niejednokrotnie źródłem naruszeń interesów konsumentów, o czym świadczą m.in. wydane ostatnio uchwały SN z dnia 26 października 2021 r., III CZP 42/20 i z dnia 27 października 2021 r., III CZP 43/20. SN orzekł w nich, że okoliczność, iż pozaodsetkowe koszty kredytu konsumenckiego nie przekraczają wysokości określonej w art. 36a ust. 1 i 2 ustawy o kredycie konsumenckim, nie wyłącza oceny, czy

postanowienia określające te koszty są niedozwolone (art. 385¹ § 1 k.c.). W opinii SN nie ulega wątpliwości, że korygując ustawowo maksymalną wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu, należy brać pod uwagę ochronę konsumentów w aktualnym otoczeniu ekonomiczno-społecznym, w tym spowodowanym przedłużającą się epidemią. Z drugiej strony, obniżenie maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu wpływa na opłacalność prowadzenia działalności i w efekcie także na zatrudnienie w sektorze pożyczkowym. Ponadto SN zwrócił uwagę, że wycofanie się podmiotów udzielających kredytów konsumenckich z działalności na skutek obniżenia się jej rentowności może w dłuższej perspektywie zmniejszyć dostępność kredytów dla konsumentów. Zastrzeżenia SN wzbudził dodatkowo brak uzasadnienia propozycji przepisów miedzyczasowych, jak również zbyt krótki okres *vacatio legis*.

Komisja Nadzoru Finansowego oraz Rzecznik Praw Obywatelskich nie zgłosili uwag do projektu.

Główny Urząd Statystyczny przekazał dane statystyczne przedsiębiorstw, dla których pośrednictwo kredytowe było działalnością jedyną lub dominującą oraz wyjaśnienia metodologiczne.

Polski Związek Instytucji Pożyczkowych stwierdził, że projekt zawiera propozycje, które wywołają negatywne skutki dla samych konsumentów oraz dla całego rynku kredytów konsumenckich. Dodano, że rozwiązania zawarte w druku nr 489 godzą w szereg wartości konstytucyjnych, zwłaszcza w zasadę pewności prawa, zasadę niedziałania prawa wstecz oraz zasadę swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Ponadto stoją w sprzeczności z ustawodawstwem europejskim. Mając to na uwadze, Polski Związek Instytucji Pożyczkowych zwrócił się z prośbą o zaniechanie dalszych prac nad projektem, podkreślając przy tym, że w dniu 26 stycznia 2022 r., w Sejmie odbyło się pierwsze czytanie rządowego projektu *ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie* (druk nr 1911).

- 1) zmodyfikowano zasady obliczania wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu w zależności od tego, czy kredyt będzie zaciągany na okres nieprzekraczający 90 dni, czy na dłuższy;
- 2) przesądzono, że maksymalne pozaodsetkowe koszty kredytu nie będą mogły przekraczać 45% całkowitej kwoty kredytu;
- 3) zmodyfikowano regulację intertemporalną, wskazując, że nowe przepisy nie znajdą zastosowania do umów o kredyt konsumencki zawartych przed dniem wejścia w życie nowelizacji;
- 4) wydłużono *vacatio legis* z 14 do 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		Przedmiotowa ustawa nie będzie w sposób bezpośredni oddziaływała na sektor finansów publicznych. Niemniej wprowadzenie limitu pozaodsetkowych kosztów kredytu będzie wpływało w szczególności na przychody instytucji pożyczkowych (pogorszenie rentowności), co w konsekwencji spowoduje obniżenie wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT).						
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 2021 r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0
w ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Projektowana ustawa nie będzie wpływała na konkurencyjność gospodarki. Jej wpływ będzie ograniczony do jednego sektora, tj. instytucji pożyczkowych. Proponowane rozwiązania wpłyną w sposób istotny na opłacalność działalności prowadzonej w tym segmencie rynku. Prawdopodobnie ustawa spowoduje wyeliminowanie z oferty pożyczek oferowanych na bardzo krótki okres i w niskiej wysokości. Można spodziewać się, że marża w przypadku tego typu pożyczek będzie zbyt niska, aby pokryć koszty zmienne. Trudno jest jednak oszacować, jaki ostatecznie będzie w tym przypadku próg rentowności. Z przeprowadzonej analizy struktury rynku pożyczek pozabankowych wynika, że regulacja będzie wpływała na działalność małych i średnich podmiotów zajmujących się udzielaniem pożyczek. Szczegółowe rozważania w powyższym zakresie zostały przedstawione w załączniku do OSR.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń								
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.								
Brak wpływu.								
9. Wpływ na rynek pracy.								
Brak skutków.								
10. Wpływ na pozostałe obszary.								
☐ środowisko naturalne ☐ sytuacja i rozwój regionalny ☐ inne:		☐ demografia ☐ mienie państwowe			☐ informatyzacja ☐ zdrowie			
Brak wpływu.								
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.								
Projektowane przepisy wejdą w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy.								
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?								
Projektowana ustawa powinna podlegać ewaluacji w celu ustalenia, jak wpłynęła na podmioty udzielające kredytów konsumenckich i osoby fizyczne zaciągające takie kredyty.								
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).								
Analiza sektora instytucji pożyczkowych								

Analiza sektora instytucji pożyczkowych

Zadłużenie gospodarstw domowych z tytułu kredytów ogółem. Na koniec sierpnia 2021 r. z tytułu wszystkich produktów kredytowych (kredytów, limitów, pożyczek pozabankowych) zadłużenie gospodarstw domowych wyniosło 724 mld zł. W strukturze wartościowej portfela kredytów wyraźnie dominują kredyty mieszkaniowe, stanowiące 70,5% wartości całego portfela, z zadłużeniem wynoszącym 510,5 mld zł.

Tabela nr 1: Zadłużenie gospodarstw domowych z tytułu kredytów na koniec sierpnia 2021 r.

	kwota kredytu [mld zł]	udział w portfelu
kredyty mieszkaniowe	510,5	70,5%
kredyty gotówkowe	161,5	22,3%
kredyty ratalne	22	3,0%
karty kredytowe	14,7	2,0%
limity kredytowe	10,3	1,4%
pożyczki pozabankowe	4,9	0,7%
łącznie	724	100%

Źródło: BIK

Na koniec sierpnia 2021 r. z tytułu kredytów gotówkowych zadłużenie gospodarstw domowych wynosiło 161,5 mld zł (22,3% łącznego zadłużenia), a zobowiązania wynikające z zaciągniętych pożyczek pozabankowych wynosiły 4,9 mld zł, co stanowiło tylko 0,7% łącznego zadłużenia. Dane te wskazują, że pożyczki pozabankowe stanowią niski udział w zadłużeniu gospodarstw domowych z tytułu kredytów.

Znaczenie kredytów gotówkowych i pożyczek pozabankowych dla gospodarstw domowych. Według stanu na koniec sierpnia 2021 r. liczba zawartych umów kredytowych ogółem wynosiła 28,3 mln, w tym 7,9 mln to kredyty gotówkowe (udział w portfelu kredytów 27,7%), a 1,2 mln to umowy o pożyczki pozabankowe (udział w portfelu wynosił 4,3%). Dane te wskazują, że zarówno kredyt gotówkowe, jak i pożyczki pozabankowe, to ważne źródła pozyskiwania środków przez gospodarstwa domowe na sfinansowanie potrzeb konsumpcyjnych.

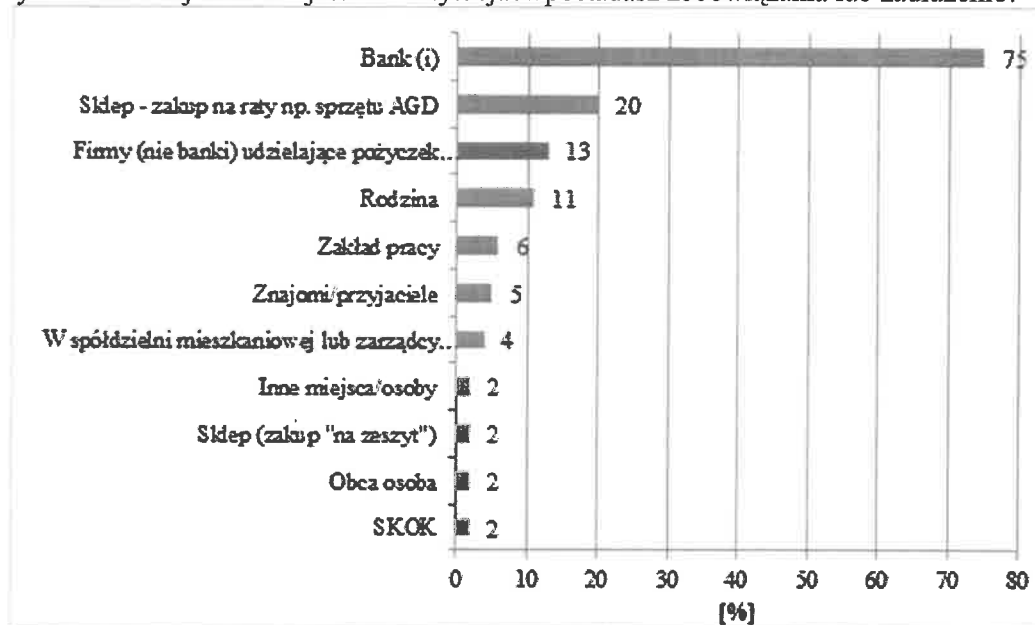
Tabela nr 2: Liczba umów kredytowych i ich udział w portfelu kredytów, stan na koniec sierpnia 2021 r.

	liczba umów [mln]	udział w portfelu
kredyty gotówkowe	7,9	27,7%
karty kredytowe	6,1	21,5%
limity kredytowe	5,5	19,5%
kredyty ratalne	5,0	17,7%
kredyty mieszkaniowe	2,6	9,3%
pożyczki pozabankowe	1,2	4,3%
łącznie	28,3	100%

Źródło: BIK.

Badania ankietowe dotyczące źródeł pozyskiwania środków finansowych przez Polaków potwierdzają, że kredyty konsumenckie są zaciągane przede wszystkim w bankach, ale należy dodać, że ważną rolę odgrywają także instytucje pożyczkowe. Na przykład w raporcie Krajowego Rejestru Długów pt.: „Dlaczego Polacy się zadłużają?” aż 13% ankietowanych udzieliło odpowiedzi twierdzącej, że posiada zadłużenie z tytułu pożyczki pozabankowej.

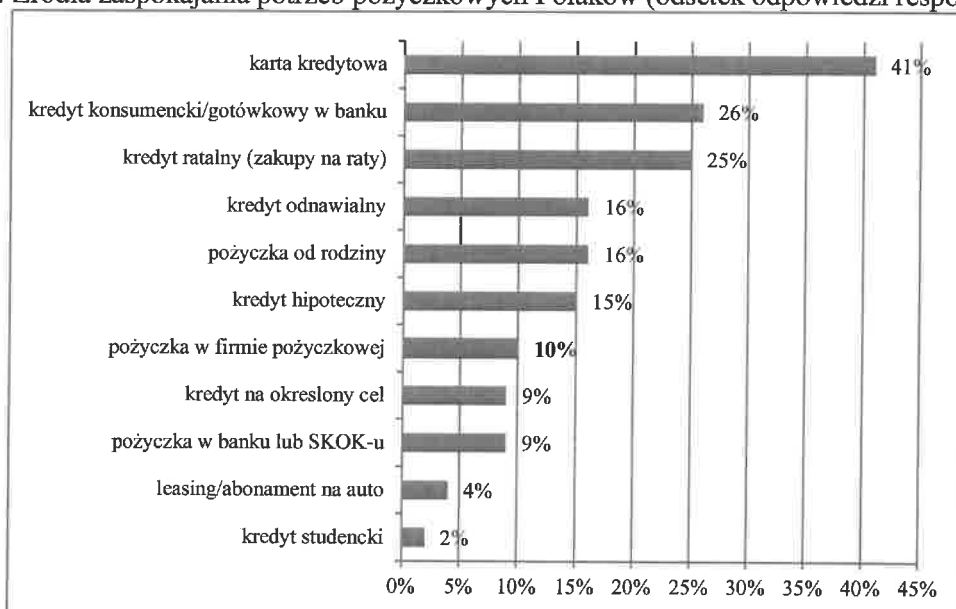
Wykres nr 1: W jakich miejscach/ instytucjach posiadasz zobowiązania lub zadłużenie?



Źródło: Krajowy Rejestr Długów Biuro Informacji Gospodarczej S.A., „Dlaczego Polacy się zadłużają?”, listopad 2018 r.

Zbliżony obraz znaczenia instytucji pożyczkowych pokazują także wyniki badań zamieszczone w artykule „Bezpieczeństwo gospodarstw domowych w aspekcie korzystania z usług finansowych banków i firm pożyczkowych”. Według tych statystyk w 2019 r. **10 proc.** respondentów udzieliło odpowiedzi, że zaciągają zobowiązania w firmach pożyczkowych.

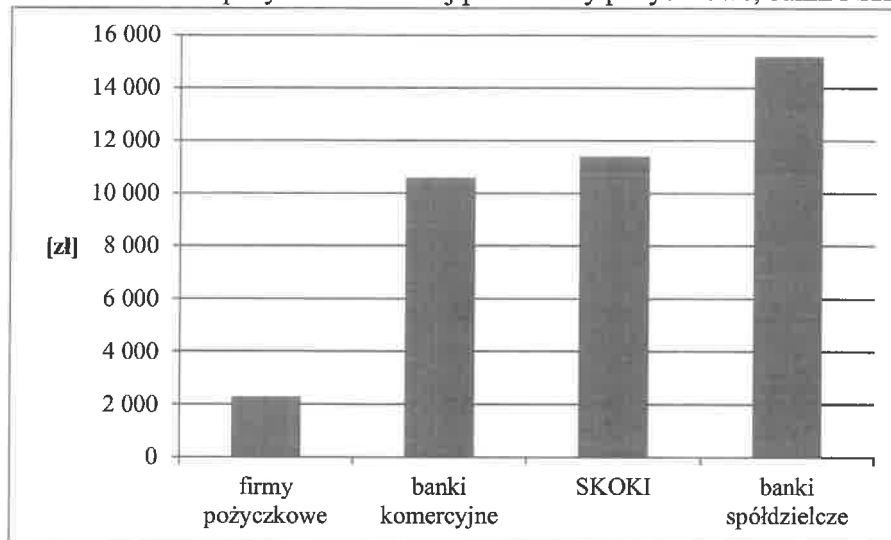
Wykres nr 2: Źródła zaspokajania potrzeb pożyczkowych Polaków (odsetek odpowiedzi respondentów).



Źródło: „Bezpieczeństwo gospodarstw domowych w aspekcie korzystania z usług finansowych banków i firm pożyczkowych”.

Kredyty konsumenckie. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim przez umowę o kredyt konsumencki rozumie się umowę o kredyt w wysokości nie większej niż 255 550 zł. Oznacza to, że należy zbadać wpływ projektowanej regulacji w szczególności na kredyty gotówkowe udzielane przez banki, a także na pożyczki, których udzielają SKOK-i i instytucje pożyczkowe. Analiza średniej wysokości kwoty pożyczki (kredytu) przez te kategorie podmiotów wskazuje, że podmioty te działają w innych segmentach rynku. Firmy pożyczkowe cechują się tym, że przeciętna kwota pożyczki jest znacznie niższa niż przeciętna kwota kredytu (pożyczki) udzielanej odpowiednio przez bank albo SKOK.

Wykres nr 3: Średnia kwota pożyczki udzielanej przez firmy pożyczkowe, banki i SKOK-i [zł].

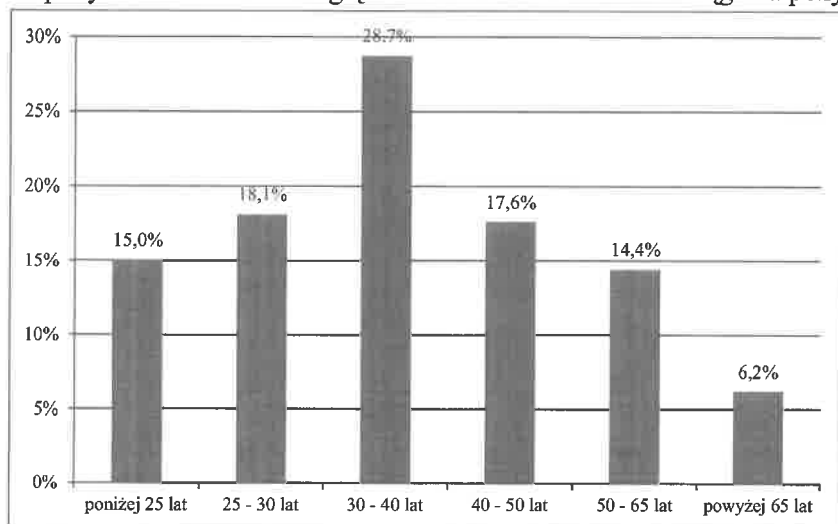


Źródło: „Rynek pożyczek konsumenckich 2019. Analiza ekspercka Instytutu Staszica”; Warszawa, marzec 2019 r.

Profil klienta firm pożyczkowych. Analiza danych dotyczących klientów banków i instytucji pożyczkowych pod względem kilku kryteriów (wiek, kwota pożyczki, okres kredytowania, cel pozyskania finansowania) wskazuje, że profil klienta firm pożyczkowych różni się od profilu klienta banków:

- struktura wiekowa⁴ – wśród klientów firm pożyczkowych **dominują osoby młode**. Połowa pożyczkobiorców niemających zobowiązań wobec banków nie osiągnęła 35 lat. Wśród kredytobiorców kredytów konsumpcyjnych udział tej grupy wiekowej sięga 27%. Najmłodsi kredytobiorcy (do 24 lat) to 23,7% klientów firm pożyczkowych. Natomiast wśród klientów banków udział tej grupy wynosi tylko 5,4%. Wśród klientów firm pożyczkowych niewielki jest z kolei udział osób z najstarszej grupy wiekowej (powyżej 65 lat);

Wykres nr 4: Struktura pożyczkobiorców ze względu na wiek w momencie zaciągania pożyczki (ujęcie ilościowe).

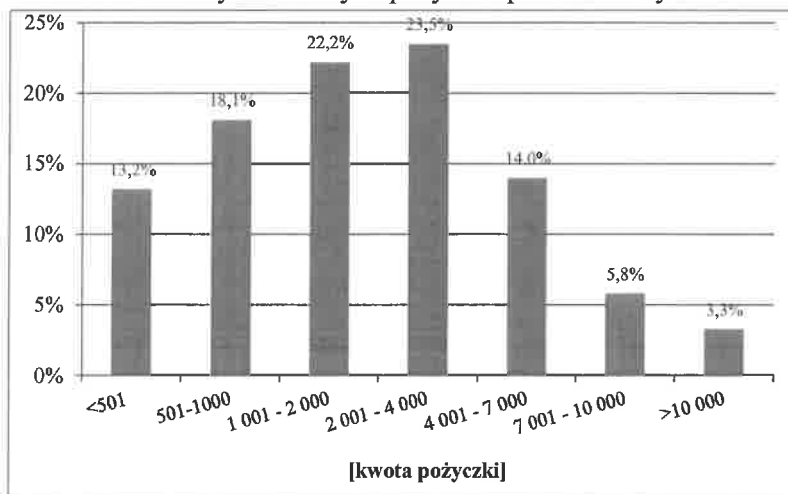


Źródło: Fundacja Rozwoju Rynku Finansowego, „Rynek pożyczek pozabankowych w 2020 roku”, Warszawa, kwiecień 2021 r.

- kwota pożyczki – pożyczki pozabankowe udzielane są w **niskiej wysokości**. Klienci firm pożyczkowych poszukują z reguły finansowania w zakresie relatywnie niewielkich kwot w porównaniu z klientami sektora bankowego. Dane BIK wskazują, że średnia wartość pożyczki w 2018 r. wyniosła 2 633 zł, podczas gdy średnia wartość kredytu gotówkowego w bankach ukształtowała się na poziomie blisko siedmiokrotnie wyższym – 18 281 zł. Jednocześnie 2866 zł (-16,3% r/r) to średnia wartość pojedynczej pożyczki;

⁴ Źródło: Uniwersytet Rzeszowski, „Bezpieczeństwo finansowe gospodarstw domowych – wybrane zagadnienia”, Rzeszów 2021 r., s. 147.

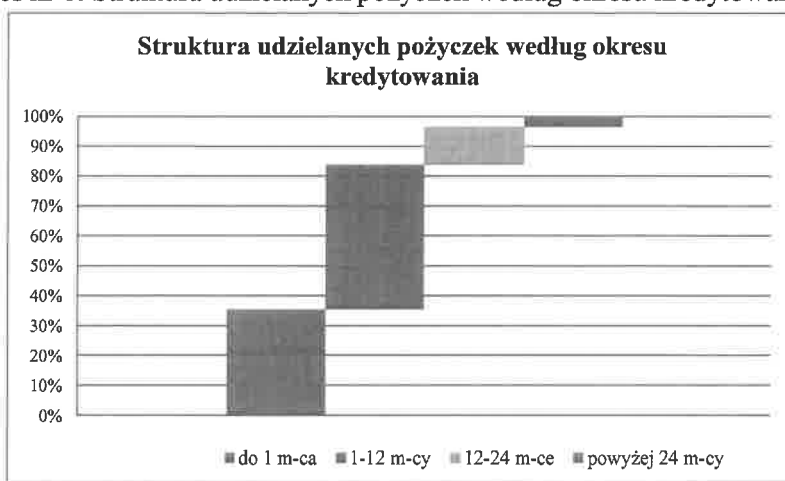
Wykres nr 5: Udział kwotowy udzielonych pożyczek pozabankowych w 2020 r. (ujęcie ilościowe).



Źródło: Fundacja Rozwoju Rynku Finansowego; „Rynek pożyczek poza bankowych w 2020 roku”

- okres kredytowania – pożyczki pozabankowe udzielane są na stosunkowo krótki okres; udział pożyczek o okresie spłaty do 1 roku wynosi 80%;

Wykres nr 6: Struktura udzielanych pożyczek według okresu kredytowania.



Źródło: GUS.

- cel pozyskania finansowania – w przypadku 44% Polaków w wieku produkcyjnym główną przyczyną zadłużania się jest zbyt duża kwota, którą trzeba przeznaczyć na dany produkt, a dwie kolejne przyczyny dotyczą nagłych sytuacji, tj. chwilowych problemów finansowych (29%) lub nieprzewidzianych wydatków (27%);

Wykres nr 7: Rozkład odpowiedzi na pytanie: dlaczego korzystasz lub korzystałeś/aś z kredytu/pożyczki?

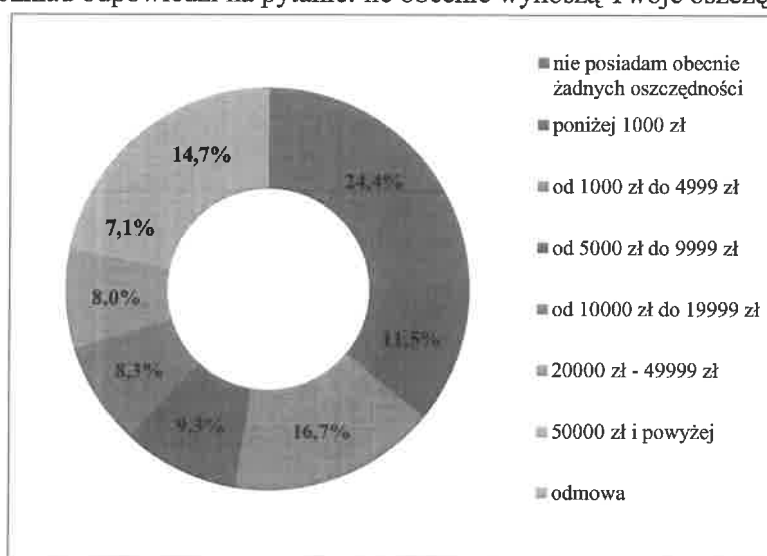


Źródło: Krajowy Rejestr Długów Biuro Informacji Gospodarczej S.A. „Dlaczego Polacy się zadłużają?”, listopad 2018 r.

- poziom dochodów – klienci firm pożyczkowych to z reguły osoby o niższym poziomie dochodów w porównaniu z klientami bankowymi. W ankietach deklarowali oni gorszą sytuację materialną aniżeli klienci banków.
- mikroprzedsiębiorstwa – ważną kwestią jest zjawisko wzajemnego przenikania finansowania prywatnego i firmowego charakterystycznego dla mikroprzedsiębiorstw. Większość przedsiębiorców z tego sektora finansuje działalność gospodarczą kredytem firmowym, a jednocześnie posiada kredyt prywatny. Według danych BIK, 80% mikroprzedsiębiorców wykorzystuje prywatne kredyty konsumpcyjne i hipoteczne oraz pożyczki hipoteczne do częściowego finansowania swojej działalności gospodarczej⁵.

Zaplecze finansowe gospodarstw domowych. Według wyników badań opublikowanych przez Krajowy Rejestr Długów „...oszczędności nie są mocną stroną Polaków”⁶. Aż 24,4% respondentów deklaruje, że nie ma żadnych odłożonych pieniędzy. Najwięcej osób, bo 17%, dysponuje kwotą od tysiąca do ok. 54 tys. zł.

Wykres nr 8: Rozkład odpowiedzi na pytanie: ile obecnie wynoszą Twoje oszczędności?



Źródło: Krajowy Rejestr Długów, „Barometr oszczędności”, listopad 2020 r.

Zdolność gospodarstw domowych do pokrywania nieoczekiwanego wydatku⁷ w wysokości miesięcznego progu zagrożenia ubóstwem dla jednej dorosłej osoby (w 2019 r. była to kwota 1350 zł) z własnych środków w latach 2011–2019 ulegała poprawie. Między 2011 a 2019 rokiem odsetek populacji w wieku 25–59 lat, który byłby w stanie z własnych środków pokryć nieoczekiwany wydatek, zdecydowanie wzrósł i to niezależnie od statusu tych osób na rynku pracy.

Tabela nr 3: Zdolność do pokrywania nieoczekiwanego wydatku z własnych środków według statusu na rynku pracy.

		Tak	Nie
pracujący	2011 r.	58,0	42,0
	2019 r.	78,2	21,8
bezrobotny	2011 r.	27,7	72,3
	2019 r.	47,2	52,8
emeryt	2011 r.	50,9	49,1
	2019 r.	76,3	23,7
bierny zawodowo z innych powodów	2011 r.	34,1	65,9
	2019 r.	56,2	43,8

Źródło: GUS, „Dochody i warunki życia ludności Polski – raport z badania EU-SILC 2019”.

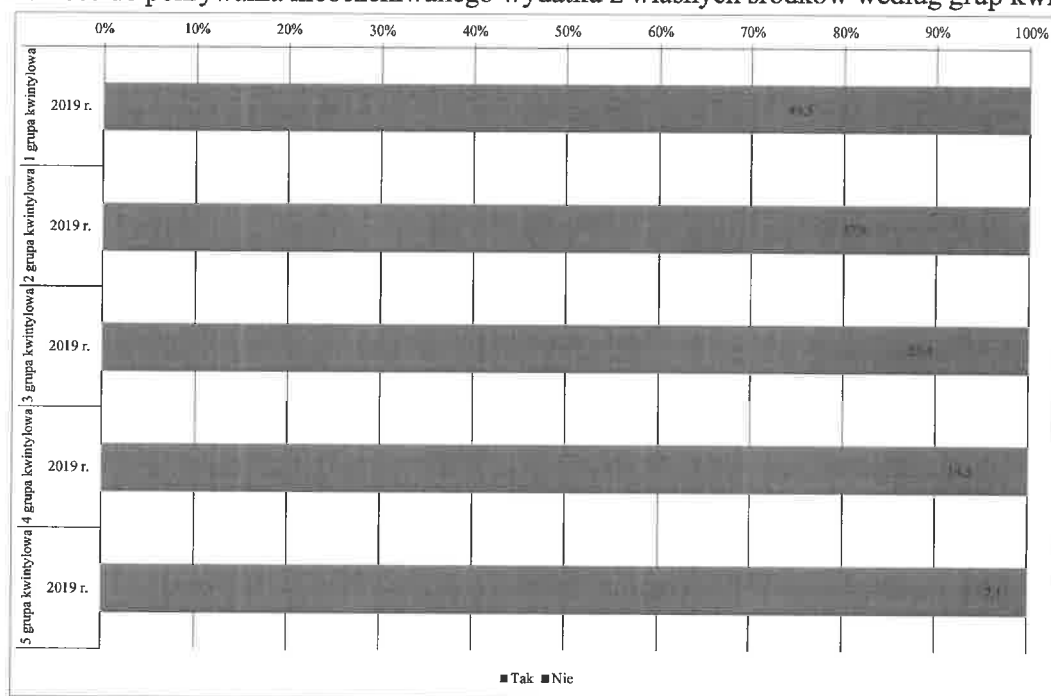
⁵ Źródło: Uniwersytet Rzeszowski, „Bezpieczeństwo finansowe gospodarstw domowych – wybrane zagadnienia”, Rzeszów, 2021 r., s. 150.

⁶ Źródło: Krajowy Rejestr Długów, „Barometr oszczędności”, listopad 2020 r.

⁷ Źródło: GUS, „Dochody i warunki życia ludności Polski – raport z badania EU-SILC 2019”.

Biorąc pod uwagę grupy kwintalowe dochodów do dyspozycji, należy zauważyć, że występuje zależność między grupą kwintalową, a wzrastającym odsetkiem osób mających zdolność pokrycia nieoczekiwanego wydatku. W latach 2011–2019 nastąpiła poprawa zdolności do sfinansowania z własnych środków wydatku w kwocie progu zagrożenia ubóstwem dla jednej dorosłej osoby w każdej grupie kwintalowej. Najwyższy wzrost odsetka osób, które było stać na pokrycie nieoczekiwanego wydatku we wskazanej wysokości, wystąpił w najniższej grupie dochodów, co spowodowało, że w 2019 r. już co druga osoba w I grupie kwintalowej była w stanie pokryć ten wydatek.

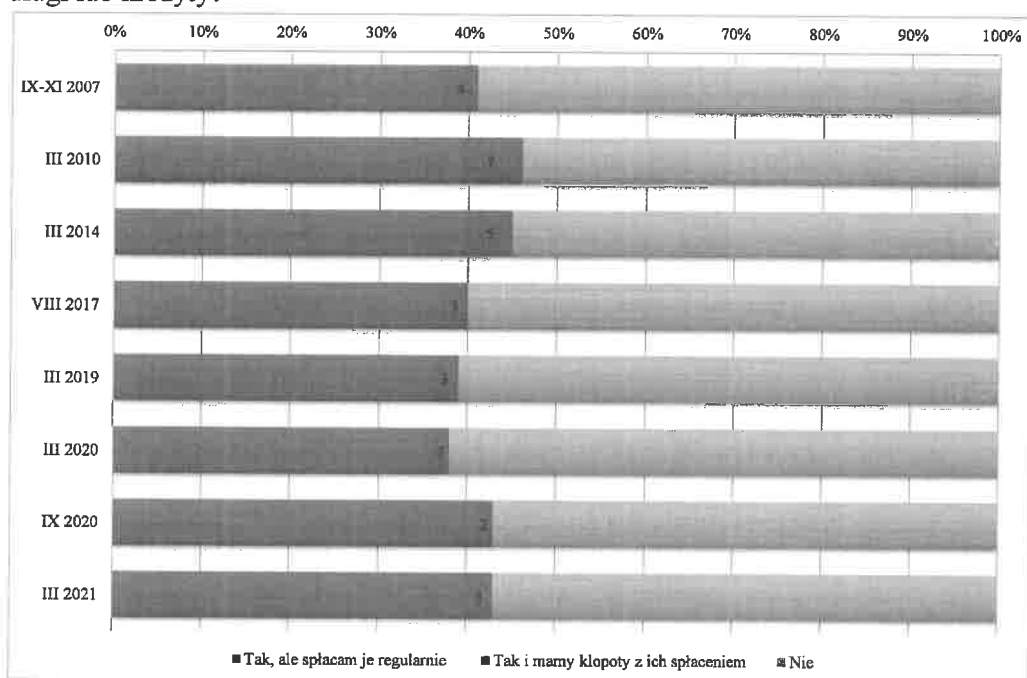
Tabela nr 9: Zdolność do pokrywania nieoczekiwanego wydatku z własnych środków według grup kwintalowych.



Źródło: GUS, „Dochody i warunki życia ludności Polski – raport z badania EU-SILC 2019”.

Sytuacja finansowa gospodarstw domowych po roku pandemii na podstawie wyników CBOS.

Wykres nr 10: Rozkład odpowiedzi na pytanie: czy Pana (i) gospodarstwo domowe ma obecnie do spłacenia jakieś raty, pożyczki, długi lub kredyty? *



Źródło: Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), Komunikat z badań nr 45/2021, „Oceny sytuacji finansowej gospodarstw domowych po roku pandemii”, kwiecień 2021 r.

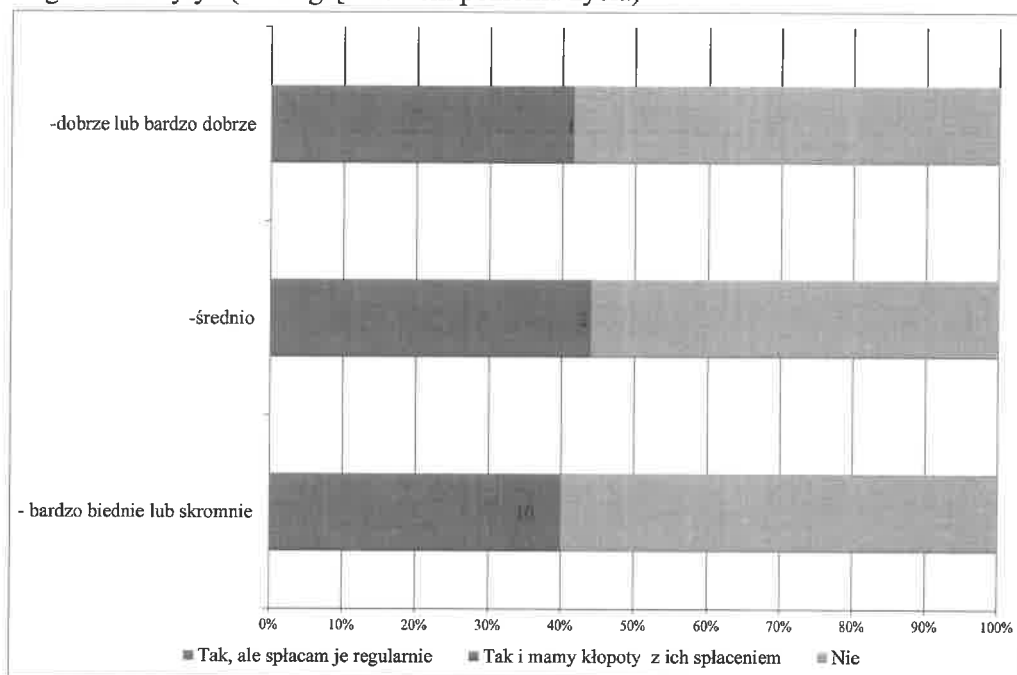
„Warto podkreślić, że pomimo, iż badani z gospodarstw domowych o najwyższych dochodach *per capita* najczęściej posiadają zobowiązania finansowe, to jednak ci o najniższych dochodach *per capita* do 999 zł najczęściej mają problem z ich spłatą (10%). Występuje również wyraźna zależność między poziomem życia a trudnościami w spłacie zobowiązań finansowych. Ankietowani żyjący bardzo biednie lub skromnie dziesięciokrotnie częściej niż żyjący dobrze lub bardzo dobrze deklarują trudności w spłacie rat, pożyczek lub kredytów”⁸.

Tabela nr 4: Rozkład odpowiedzi na pytanie: czy Pana (i) gospodarstwo domowe ma obecnie do spłacenia jakieś raty, pożyczki, długi lub kredyty?

Odpowiedzi respondentów, którzy stwierdzili, że w ich gospodarstwach domowych żyje się:	Czy Pana (i) gospodarstwo domowe ma obecnie do spłacenia jakieś raty, pożyczki, długi lub kredyty?		
	Tak, ale spłacam je regularnie	Tak i mamy kłopoty z ich spłaceniem	Nie
	[%]		
- bardzo biednie lub skromnie	30	10	60
- średnio	42	2	56
- dobrze lub bardzo dobrze	41	1	59

Źródło: Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), Komunikat z badań nr 45/2021, „Oceny sytuacji finansowej gospodarstw domowych po roku pandemii”, kwiecień 2021 r.

Wykres nr 11: Rozkład odpowiedzi na pytanie: czy Pana (i) gospodarstwo domowe ma obecnie do spłacenia jakieś raty, pożyczki, długi lub kredyty? (z uwzględnieniem poziomu życia)



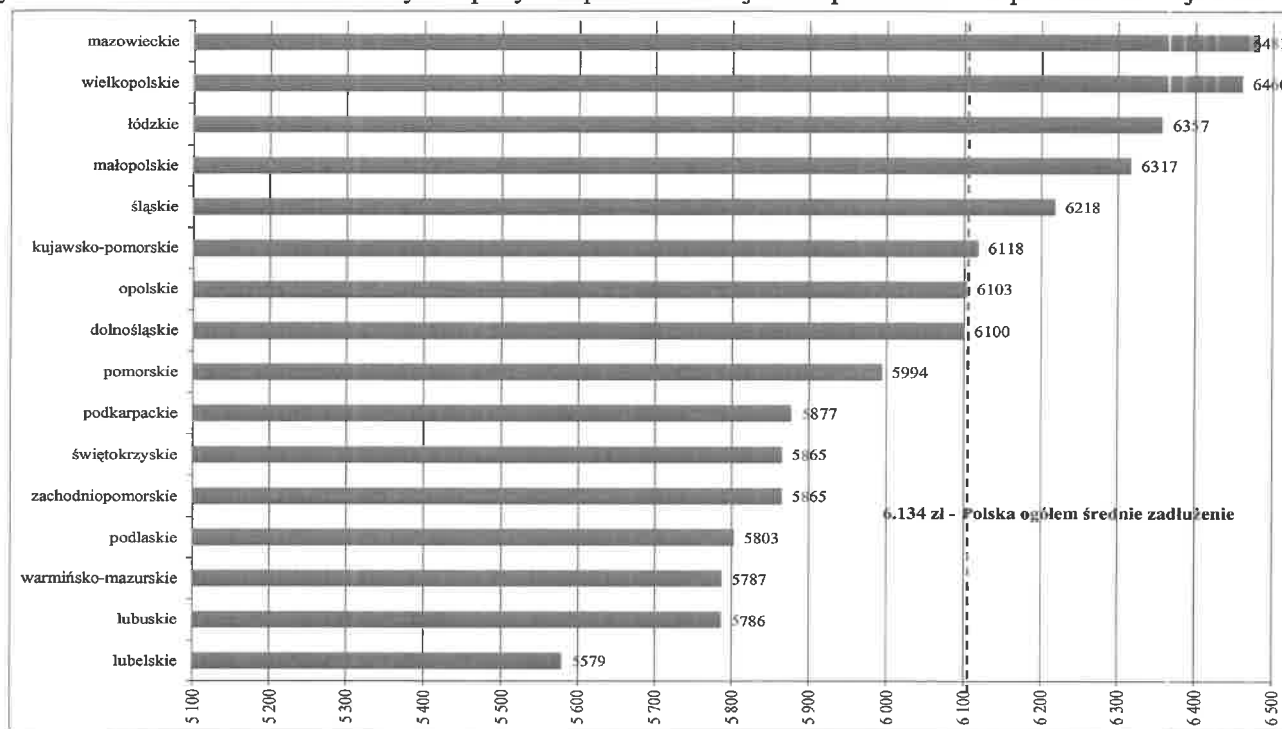
Źródło: Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), Komunikat z badań nr 45/2021, „Oceny sytuacji finansowej gospodarstw domowych po roku pandemii”, kwiecień 2021 r.

Źródła ryzyka, spirala zadłużenia. Raport Krajowego Rejestru Długów pt.: „Dlaczego Polacy się zadłużają?” ukazuje jak bardzo powszechne jest pożyczanie pieniędzy. „Niemał 80% respondentów ma „na koncie” takie doświadczenie. W powszechnym przekonaniu zakup mieszkania czy budowa domu stanowią najczęstszy powód zaciągania pożyczek. Jednak zdecydowanie częściej pożyczki zaciągane są na mniejsze kwoty. Wzięcie takiej pożyczki przychodzi łatwiej – czasem nawet pod wpływem impulsu. Tymczasem w przypadku niewielkiej pożyczki, na pierwszy rzut oka, miesięczny budżet domowy nie wygląda źle. Jednak w połączeniu z często spotykanym brakiem zgromadzonych oszczędności taka, w najlepszym razie pobieżnie przemyślana decyzja może prowadzić do poważnych kłopotów finansowych. Wystarczy kumulacja niepomyślnych zdarzeń. Z raportu KRD wynika, że kłopot ze spłatą zobowiązań dotknął blisko 30% respondentów, a główną jego przyczyną są właśnie nieplanowane wcześniej wydatki. W takiej sytuacji często zaczyna brakować pieniędzy na spłatę długów i atrakcyjnym rozwiązaniem wydaje

⁸ Źródło: Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), Komunikat z badań nr 45/2021, „Oceny sytuacji finansowej gospodarstw domowych po roku pandemii”, kwiecień 2021 r.

się pożyczanie pieniędzy na spłatę rat. Mimo, że takie rozwiązanie daje poczucie chwilowej ulgi, może spowodować wpadnięcie w groźną spiralę zadłużenia. Raport pokazuje, że aby oddać inną pożyczkę, zobowiązanie finansowe zaciągnęło aż 10% osób biorących udział w badaniu⁹.

Wykres nr 12: Średnie zadłużenie z tytułu pożyczki pozabankowej w sierpniu 2021 r. w podziale na województwa.



Źródło: BIK, <https://media.bik.pl/analizy-rynkowe>

Wyniki przeprowadzonych badań rynku firm pożyczkowych w latach 2013–2017, opublikowane w monografii „Rynek firm pożyczkowych w Polsce. Teoria i praktyka” wskazują, że osoby korzystające z usług firm pożyczkowych najczęściej (35,5%) wpadają w spiralę zadłużenia. Ponad jedna trzecia z nich – 34,4% – znajdowała się w krajowym rejestrze dłużników.

Tabela nr 5: Wskaźniki ryzyka kredytowego.

	liczba umów	udział w liczbie umów	udział pożyczek opóźnionych powyżej 90 dni	liczba umów opóźnionych	udział w liczbie umów opóźnionych	wskaźnik ryzyka
	1	2	3	4	5	6
	[mln]	[%]	[%]	[mln]	[%]	relacja poz. 5/poz. 2
kredyty ratalne	5,0	18%	4%	0,196	11%	0,6
kredyty gotówkowe	7,9	28%	10%	0,749	40%	1,5
kredyty mieszkaniowe	2,6	9%	1%	0,032	2%	0,2
karty kredytowe	6,1	22%	5%	0,288	15%	0,7
limity kredytowe	5,6	20%	3%	0,189	10%	0,5
pożyczki pozabankowe	1,2	4%	33%	0,404	22%	5,1
ogółem	28,4	100%		1,857	100%	1,0

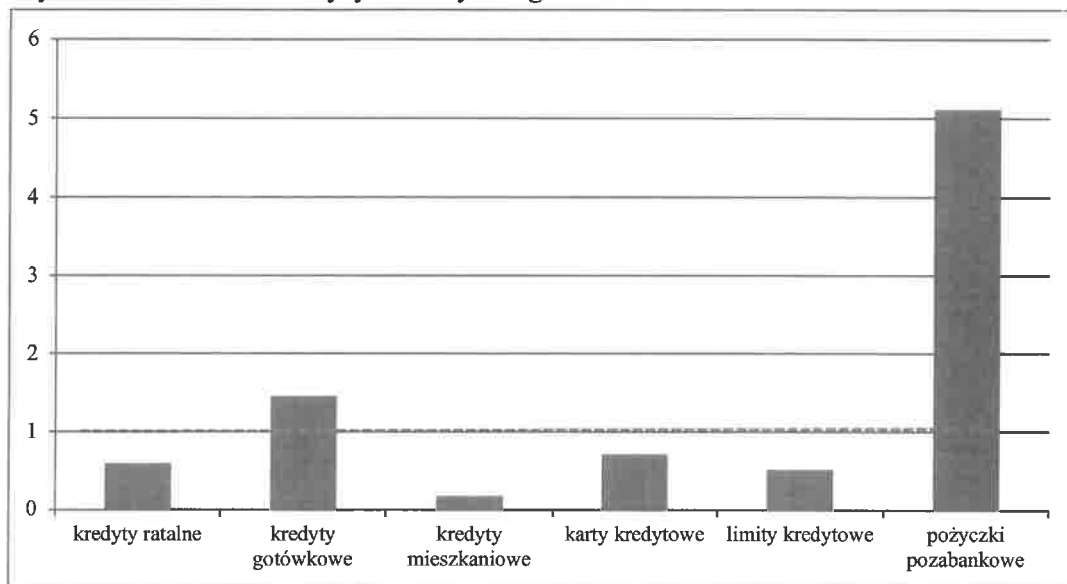
Źródło: Obliczenia własne.

Gospodarstwa domowe są podmiotami ekonomicznymi podejmującymi decyzje w sferze konsumpcji i oszczędności, a wykorzystanie kredytów i pożyczek jest powszechnym sposobem finansowania konsumpcji. Samo zjawisko zadłużania się gospodarstw domowych jest powszechne i naturalne dla państw rozwiniętych z nowoczesnym systemem finansowym. Powszechna dostępność kredytów umożliwia przejście na wyższy poziom konsumpcji niż wynika to z aktualnie osiąganych dochodów bądź posiadanych oszczędności. Obciążenie gospodarstw domowych kredytami ma istotne znaczenie nie tylko dla samych zadłużonych, ale również dla całego społeczeństwa, które z powodu tego zadłużenia, w przypadku trudności z jego spłatą w skali masowej, może być dotknięte kryzysem finansowym (zadłużeniowym)¹⁰.

⁹ Źródło: Krajowy Rejestr Długów Biuro Informacji Gospodarczej S.A., „Dlaczego Polacy się zadłużają?”, listopad 2018 r.

¹⁰ Źródło: Uniwersytet Rzeszowski, „Bezpieczeństwo finansowe gospodarstw domowych – wybrane zagadnienia”, Rzeszów 2021 r., s. 147.

Wykres nr 13: Wskaźniki ryzyka kredytowego.



Źródło: Obliczenia własne.

Liczba podmiotów udzielających pożyczek pozabankowych. Instytucje pożyczkowe to podmioty, których działalność regulowana jest przepisami ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny oraz ustawy z 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim. W 2017 r. weszły w życie przepisy¹¹, zgodnie z którymi instytucje pożyczkowe mogą podjąć działalność dopiero po uzyskaniu wpisu do rejestru instytucji pożyczkowych prowadzonego przez Komisję Nadzoru Finansowego (KNF). Według stanu na dzień 21 września 2021 r. do tego rejestru było wpisanych **527 podmiotów**¹². Należy mieć na uwadze, że wpis danego podmiotu do rejestru prowadzonego przez KNF może być traktowany jedynie jako potwierdzenie spełniania przez dany podmiot wymogów ustawowych niezbędnych do dokonania wpisu oraz braku informacji, co do zmiany w tym zakresie.

Wielkość rynku pożyczek pozabankowych¹³. Podmioty udzielające pożyczek konsumenckich, w przeciwieństwie do banków, nie podlegają nadzorowi finansowemu ze strony KNF, co przekłada się na brak pełnych i spójnych danych na temat tego segmentu rynku. Tylko część z nich jest zrzeszona w organizacjach branżowych, co sprawia, że uzyskanie pełnej informacji na temat wielkości całego rynku nie jest możliwe. Można jedynie szacować skalę działalności tych przedsiębiorstw. Kluczowe dane charakteryzujące stan sektora kształtowały się następująco:

- wartość udzielonego finansowania w 2020 r. – 6,65 mld zł,
- liczba udzielonych pożyczek w 2020 r. – 2,32 mln,
- aktywa sektora wg stanu na koniec 2019 r. – 8,68 mld zł,
- kapitał własny wg stanu na koniec 2019 r. – 1,87 mld zł.

Struktura rynku pożyczek pozabankowych. W 2018 r. 2 największe firmy pożyczkowe w Polsce miały łącznie ponad 50% udziału w rynku, zaś łączny udział w rynku kolejnych co do wielkości 2 firm wynosił ok. 13%. Tym samym łączny udział w rynku 4 największych firm wynosił 65%. Następne pod względem wielkości 8 firm posiadało 16%. Zatem 12 największych firm zagospodarowało ponad 80% udziału w rynku. Pozostałe 400 podmiotów posiadało zaś łączny udział wynoszący ok. 20%¹⁴.

¹¹ Ustawa z 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami (Dz. U. z 2017 r., poz. 819), nowelizująca także ustawę o kredycie konsumenckim, m.in. poprzez dodanie art. 59aa–59ag, które to przepisy dotyczą wpisu instytucji pożyczkowej do rejestru instytucji pożyczkowych.

¹² https://www.knf.gov.pl/podmioty/rejestr_instytucji_pożyczkowych

¹³ Źródło: Fundacja Rozwoju Rynku Finansowego; „Rynek pożyczek pozabankowych w 2020 roku”; Warszawa, kwiecień 2021.

¹⁴ Źródło: Instytut Staszica; „Rynek pożyczek konsumenckich 2019. Analiza ekspercka Instytutu Staszica”; Warszawa, marzec 2019 r.

Tabela nr 6: Top 25 instytucji pożyczkowych – dane dla 2019 r.

	25 największych instytucji pożyczkowych	pozostałe podmioty
aktywa	85%	15%
kapitał własny	93%	7%
wartość bilansowa udzielonych pożyczek wg stanu na koniec roku	84%	16%
przychody ze sprzedaży	80%	20%

Źródło: Fundacja Rozwoju Rynku Finansowego.

Modele biznesowe firm pożyczkowych. Instytucje pożyczkowe różnią się od siebie zakresem ofert oraz sposobem docierania do klienta. Co do zasady podmioty te zawierają z konsumentami umowy pożyczki, które – biorąc pod uwagę wysokość i terminy zwrotu – można sklasyfikować następująco: tzw. „chwilówki”, czyli pożyczki krótkoterminowe (do 30 dni) na niewielkie kwoty (do ok. 2500 zł) oraz pożyczki spłacane w ratach miesięcznych.

Analiza podmiotów działających na rynku pożyczkowym pod względem sposobu dotarcia do klienta, formy zawarcia umowy, sposobu przekazania środków oraz ich spłaty, pozwala na wyróżnienie trzech wiodących modeli biznesowych: segment domowy, segment oddziałowy, segment on-line. Poszczególne modele cechują się odmienną wysokością kosztów działalności, co powoduje specjalizację w węższym segmencie rynku. Firmy internetowe zdominowały niszę krótkoterminową (tzw. chwilówki)¹⁵.

Tabela nr 7: Porównanie segmentów rynku pożyczkowego w Polsce.

	segmenty off-line		segment on-line
	segment domowy	segment oddziałowy	
pozyskanie klienta	sieć doradców klienta	ogólnokrajowa sieć oddziałów	intensywne kampanie ATL/BTL
	infolinia/formularz na stronie	infolinia/formularz	dopracowany serwis internetowy
	intensywne kampanie reklamowe	kampanie ATL	programy partnerskie
decyzja kredytowa	subiektywna ocena agenta	weryfikacja w oddziale	kilka - kilkadziesiąt minut
	weryfikacja danych w BIK	decyzja podczas wizyty, duże pożyczki w ciągu 24 H	w oparciu o rejestry dłużników
	czas: 1-2 dni		najostrzejsze kryteria
zawarcie umowy i transfer środków	dostarczane przez agenta	umowa zawierana w oddziale	"podpisanie" umowy przelewem
		przelew na konto klienta	pożyczka przekazana na konto
spłata długu	obsługa domowa (cotygodniowe wizyty) lub przelew	system ratalny	wyłącznie przelewem
		przelew lub gotówka	zazwyczaj jednorazowa

Źródło: Krzysztof Waliszewski, „Determinanty recesji na rynku pożyczek pozabankowych w Polsce”.

Źródła finansowania działalności instytucji pożyczkowych. Firmy pożyczkowe nie przyjmują depozytów od klientów, w związku z czym nazywane są instytucjami pożyczkowymi udzielającymi pożyczek ze środków własnych. W praktyce jednak w niewielkim stopniu finansują swoją działalność z kapitału własnego w pełnym tego słowa znaczeniu, a w większości korzystają z kapitałów obcych. Struktura finansowania firm pożyczkowych w 2019 r. kształtowała się następująco: 79% – zobowiązania i rezerwy, 21% – kapitał własny¹⁶. Mogą to być kredyty bankowe, pożyczki pozabankowe od właścicieli, a także emisja obligacji korporacyjnych, które mogą być notowane na rynku papierów dłużnych GPW – Catalyst. Określone źródło finansowania, poza dostępnością, różni się kosztem finansowania, co ostatecznie wpływa na rentowność biznesu pożyczkowego. Dostępność poszczególnych źródeł finansowania zależy również od tego, czy dana instytucja pożyczkowa jest częścią międzynarodowej grupy finansowej, czy też prowadzi działalność wyłącznie na terenie Polski¹⁷.

¹⁵ Źródło: Piotr Miliński, NWA Dom Maklerski, raport analityczny „Rynek firm pożyczkowych”; 22.01.2016 r.

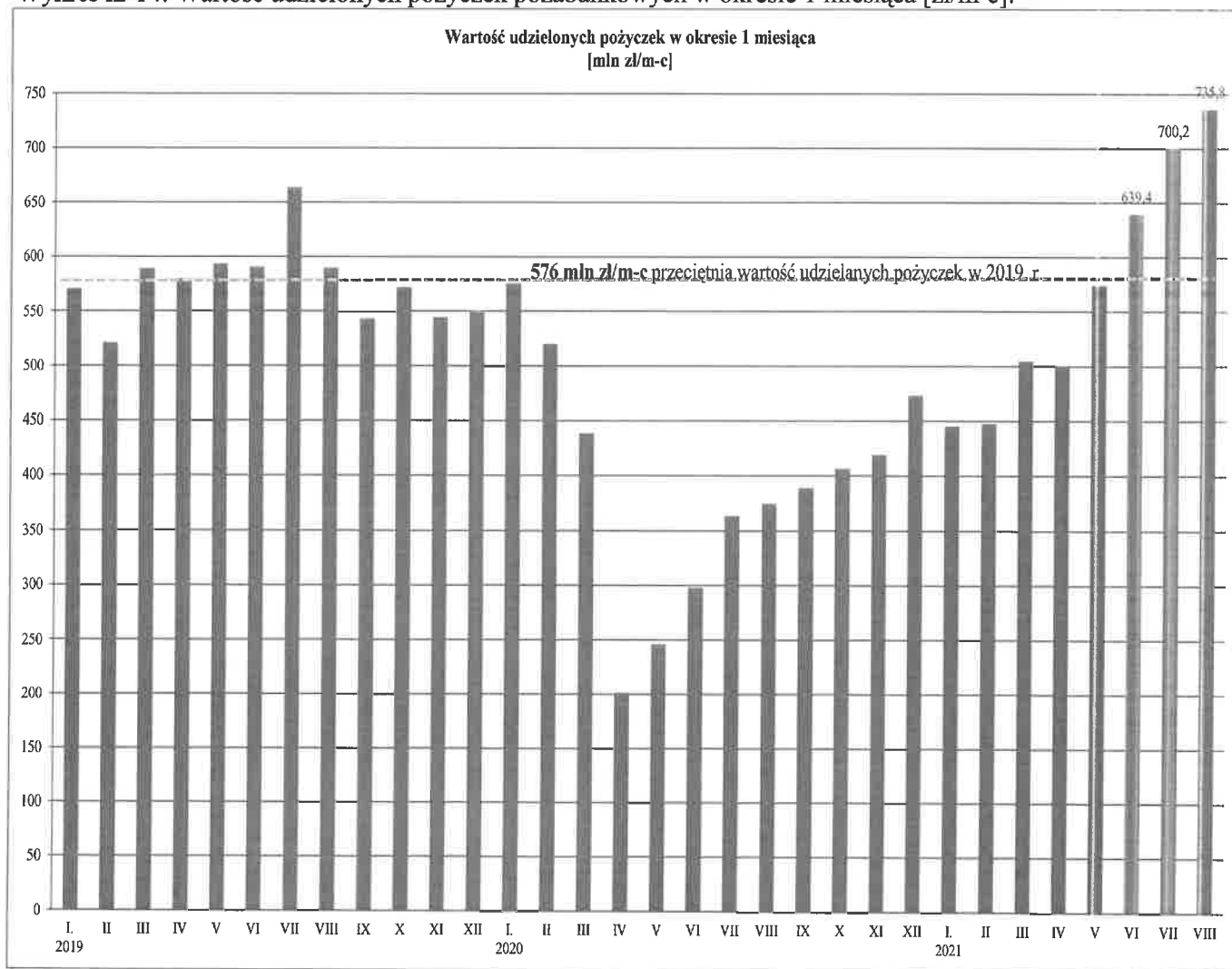
¹⁶ Źródło: Fundacja Rozwoju Rynku Finansowego.

¹⁷ Źródło: Krzysztof Waliszewski, „Determinanty recesji na rynku pożyczek pozabankowych w Polsce”.

Koniunktura na rynku pożyczek pozabankowych. W pierwszym półroczu br. w ujęciu ilościowym rynek wrócił do sytuacji z 2019 r., natomiast w ujęciu wartościowym jeszcze nie odbudował sprzedaży. W pierwszym półroczu 2021 r. dynamika wniosków o pożyczkę w porównaniu do analogicznego okresu w ubiegłym roku wynosi 79,5 %. Jak wynika z danych podanych przez BIK, łączna sprzedaż firm pożyczkowych współpracujących z BIK wyniosła w czerwcu 2021 r. 661 mln zł w ujęciu wartościowym oraz 261,9 tys. sztuk w ujęciu liczbowym. W czerwcu 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 %.

W ujęciu liczbowym w pierwszym półroczu 2021 r. udzielono o 88,6 % pożyczek więcej. Należy dodać, że duża część wysokiej dynamiki w porównaniu z pierwszym półroczem 2020 r. jest wynikiem niskiej bazy. W analizach wskazuje się, że w najbliższych miesiącach dodatkowym czynnikiem, który powinien pozytywnie stymulować rynek pożyczkowy, jest wygaśnięcie z końcem czerwca 2021 r. przepisów obniżających górny pułap przychodów możliwych do osiągnięcia przez firmy pożyczkowe, co zwiększy rentowność transakcji. Wydaje się, że koniunktura na rynku pożyczek pozabankowych **wraca do sytuacji sprzed pandemii.**

Wykres nr 14: Wartość udzielonych pożyczek pozabankowych w okresie 1 miesiąca [zł/m-c].



Zródło: Obliczenia własne na podstawie danych Biura Informacji Kredytowej.

Koszty pozaodsetkowe. Umowy pożyczek obok odsetek przewidują także inne koszty ponoszone przez pożyczkobiorcę na rzecz kontrahenta, których wysokość uzależniona jest od wielu okoliczności faktycznych. W związku z tym trudno stworzyć ogólną ich typizację, jednakże można wyróżnić następujące pozycje¹⁸:

- prowizję,
- opłatę przygotowawczą,
- opłatę administracyjną, opłatę za obsługę pożyczki w domu,
- opłatę za zainicjowanie obsługi pożyczki w domu klienta (za dostarczenie kwoty do domu klienta, uruchomienie obsługi pożyczki w domu klienta itd.) – określana niekiedy, jako „dodatkowa opłata przygotowawcza”,
- opłatę za dostarczenie kwoty pożyczki do domu klienta,
- ubezpieczenie,
- opłatę z tytułu rejestracji w systemie,
- opłatę za ustanowienie poręczenia.

Wpływ regulacji na firmy pożyczkowe. W celu uzyskania obrazu potencjalnego wpływu regulacji na ten sektor konieczne było podejście polegające na przeglądzie ofert zamieszczonych na stronach internetowych poszczególnych instytucji pożyczkowych. Poniższa tablica zawiera zbiór danych poddanych analizie.

Tabela nr 8: Zestawie przykładowych ofert rynkowych pożyczek pozabankowych.

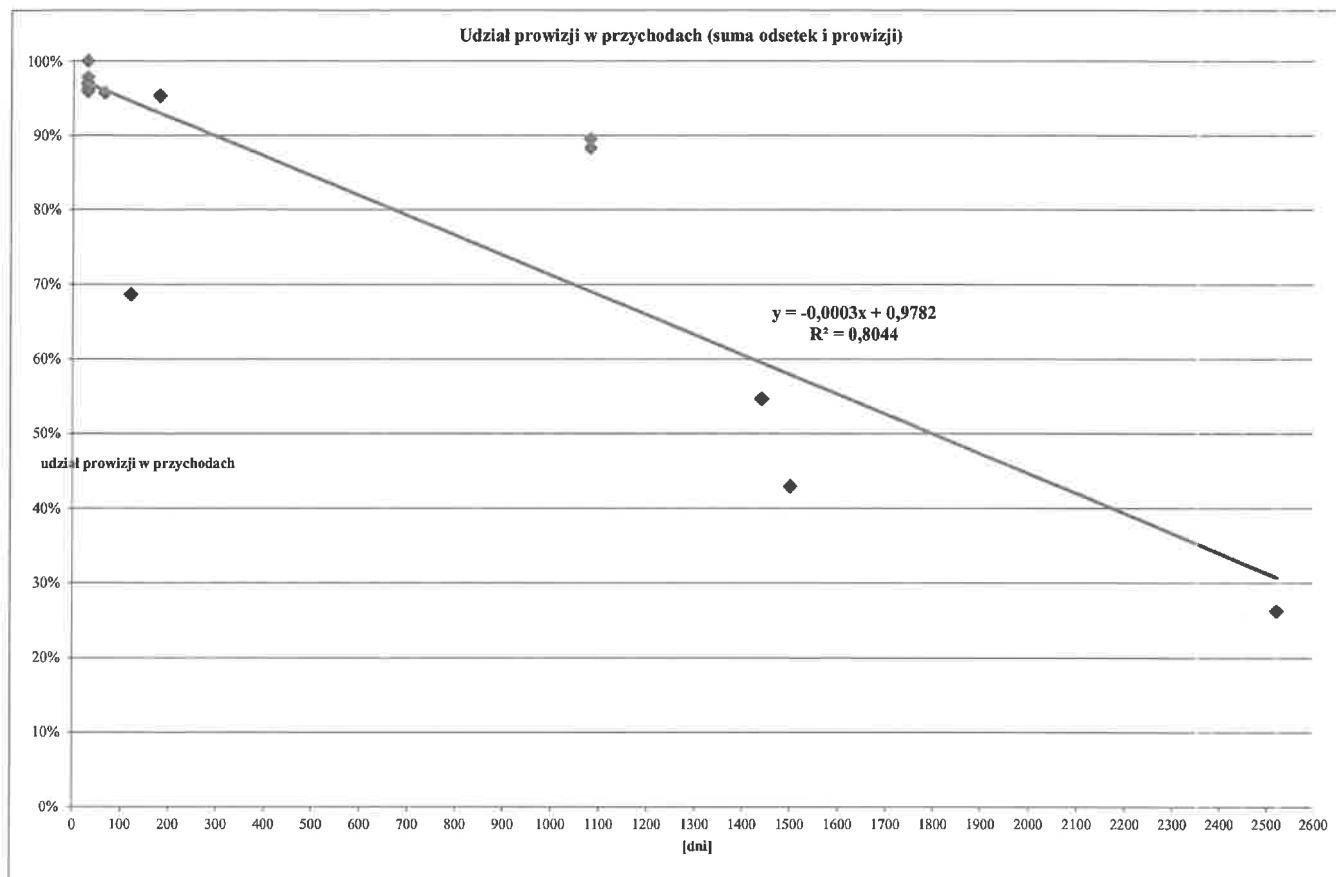
podmiot	kwota pożyczki		pierwsza pożyczka		przykładowe warunki pożyczki					
	min	max	min	max	kwota pożyczki np.	okres	odsetki	prowizja	RRSO	całkowita kwota do zapłaty
	[zł]	[zł]	[zł]	[zł]	[zł]	[dni]	[zł]	[zł]	[%]	[zł]
A	100	7 500	100	3 000	3 000	30	17,75	582,25	819,12	3 600,00
B	500	5 000	500	3 000	3 000	30	17,75	822,25	1 915,52	3 840,00
C	100	4 000	100	1 500	1 500	30	8,88	411,98	1 927,00	1 920,86
D	200	15 000	200	5 000	3 000	30	17,75	823,00	1 913,99	3 840,75
E	400	15 000	400	5 000	10 000	65	128,05	2 900,30	342,00	13 028,35
F	100	1 500	100	1 500	3 000	30	19,50	464,70	517,50	3 484,20
G	200	20 000	200	20 000	3 000	1440	568,33	684,90	19,87	4 253,23
H	500	15 000	500	5 000	2 500	30	14,79	686,61	1 926,28	3 201,40
I	200	15 000	200	5 000	1 000	30	5,92	274,00	1 913,99	1 279,92
J	500	6 000	500	3 000	3 000	30	0,00	464,70	476,71	3 464,70
K	200	15 000	500	5 000	2 300	30	13,61	631,69	1 926,38	2 945,30
L	300	3 000	300	3 000	3 000	30	19,67	600,00	1 926,38	3 619,67
M	3 000	60 000	3 000	60 000	15 000	2520	4 599,00	1 650,00	11,02	21 249,25
N	100	3 000	100	3 000	8 000	30	47,34	2 196,80	1 925,46	10 244,14
O	500	3 000	500	3 000	1 000	30	5,92	274,00	1 913,99	1 279,92
U	200	3 000	200	3 000	1 000	30	5,92	274,00	1 913,99	1 279,92
P	200	3 000	200	3 000	1 000	30	5,92	154,93	513,92	1 160,85
R	1 000	10 000	1 000	10 000	10 000	180	193,40	3 966,60	247,80	14 160,00
S	200	3 300	200	3 300	1 000	30	6,58	154,93	518,18	1 161,51
T	2 000	20 000	2 000	20 000	4 500	1080	517,53	3 902,36	62,66	8 919,89
W	2 000	10 000	2 000	10 000	15 000	1080	1 744,31	14 958,00	74,94	31 702,31
X	500	6 000	500	3 000	3 000	30	17,70	552,30	730,00	3 570,00
Y	1 000	15 000	1 000	12 500	3 000	120	46,67	102,22	26,32	3 148,89
Q	1 000	15 000	1 000	12 500	3 000	1500	547,46	411,84	14,68	3 959,30
V	500	6 000	500	3 000	1 500	30	8,85	411,15	1 915,52	1 920,00

Źródło: Warunki pożyczek zaczerpnięto z platform internetowych podmiotów oferujących pożyczki pozabankowe (nazwy podmiotów ukryte) – <https://pożyczki-ranking.pl/>

¹⁸ Źródło: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości; „Umowa pożyczki w orzecznictwie sądów powszechnych”, Warszawa 2018.

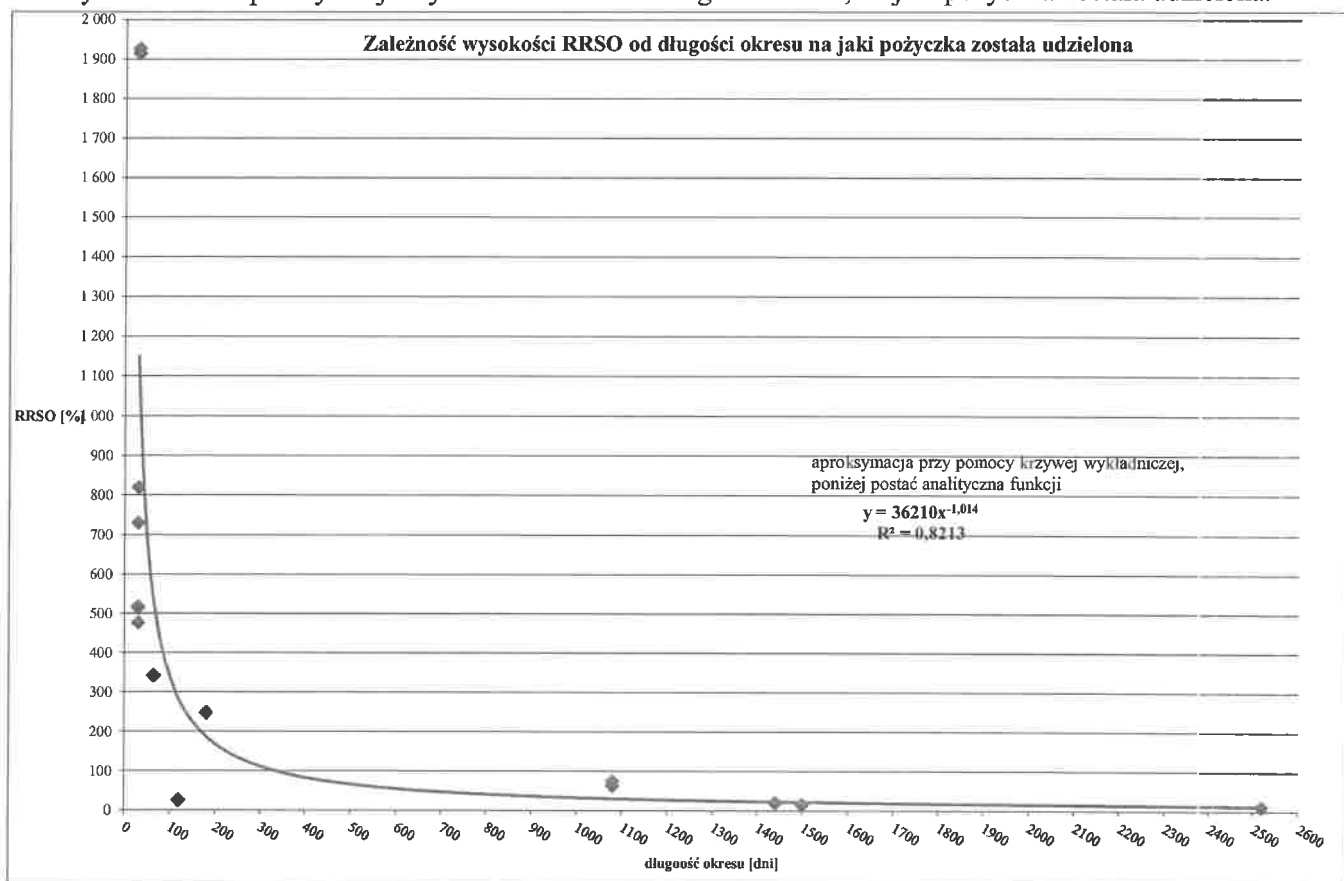
Analiza danych przedstawiających warunki finansowe firm pożyczkowych.

Wykres nr 15: Regresja udziału prowizji w przychodach (w sumie odsetek i prowizji) od okresu, na jaki pożyczka została udzielona.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z ofert rynkowych – <https://pożyczki-ranking.pl/>

Wykres nr 16: Aproksymacja wysokości RRSO od długości okresu, na jaki pożyczka została udzielona.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z ofert rynkowych – <https://pożyczki-ranking.pl/>

Wniosek. Przedstawione na wykresach 15 i 16 równania regresji ukazują wysokie znaczenie kosztów pozaodsetkowych w całkowitej kwocie zaciąganego zobowiązania. Wobec tego ustalenie limitu wysokości tych kosztów spowoduje daleko idące obniżenie rentowności, w szczególności dla pożyczek z okresem spłaty do 90 dni. Można oczekiwać, że pożyczki udzielane na krótki okres i na małą kwotę przestaną być rentowne, choć w sposób ilościowy trudno określić próg rentowności z uwagi na brak danych o wysokości kosztów zmiennych, jakie musi pokryć marża. Takie dane stanowią tajemnicę poszczególnych podmiotów i nie są publikowane. Wykres nr 17 ukazuje schemat tego wpływu.

Wpływ projektowanej regulacji na pożyczki o okresie spłaty do 90 dni.

Tabela nr 9: Scenariusz podstawowy – aktualnie obowiązujące przepisy odnośnie do wysokości MPKK.

podmiot	kwota pożyczki	odsetki	prowizja	do spłaty	przychód	odsetki	prowizja	przychód
			[zł]			[%]		
A	3 000	17,75	582,25	3 600,00	600,00	3%	97%	100%
B	3 000	17,75	822,25	3 840,00	840,00	2%	98%	100%
C	1 500	8,88	411,98	1 920,86	420,86	2%	98%	100%
D	3 000	17,75	823,00	3 840,75	840,75	2%	98%	100%
E	10 000	128,05	2 900,30	13 028,35	3 028,35	4%	96%	100%
F	3 000	19,50	464,70	3 484,20	484,20	4%	96%	100%
H	2 500	14,79	686,61	3 201,40	701,40	2%	98%	100%
I	1 000	5,92	274,00	1 279,92	279,92	2%	98%	100%
J	3 000	0,00	464,70	3 464,70	464,70	0%	100%	100%
K	2 300	13,61	631,69	2 945,30	645,30	2%	98%	100%
L	3 000	19,67	600,00	3 619,67	619,67	3%	97%	100%
N	8 000	47,34	2 196,80	10 244,14	2 244,14	2%	98%	100%
O	1 000	5,92	274,00	1 279,92	279,92	2%	98%	100%
U	1 000	5,92	274,00	1 279,92	279,92	2%	98%	100%
P	1 000	5,92	154,93	1 160,85	160,85	4%	96%	100%
S	1 000	6,58	154,93	1 161,51	161,51	4%	96%	100%
X	3 000	17,70	552,30	3 570,00	570,00	3%	97%	100%
V	1 500	8,85	411,15	1 920,00	420,00	2%	98%	100%

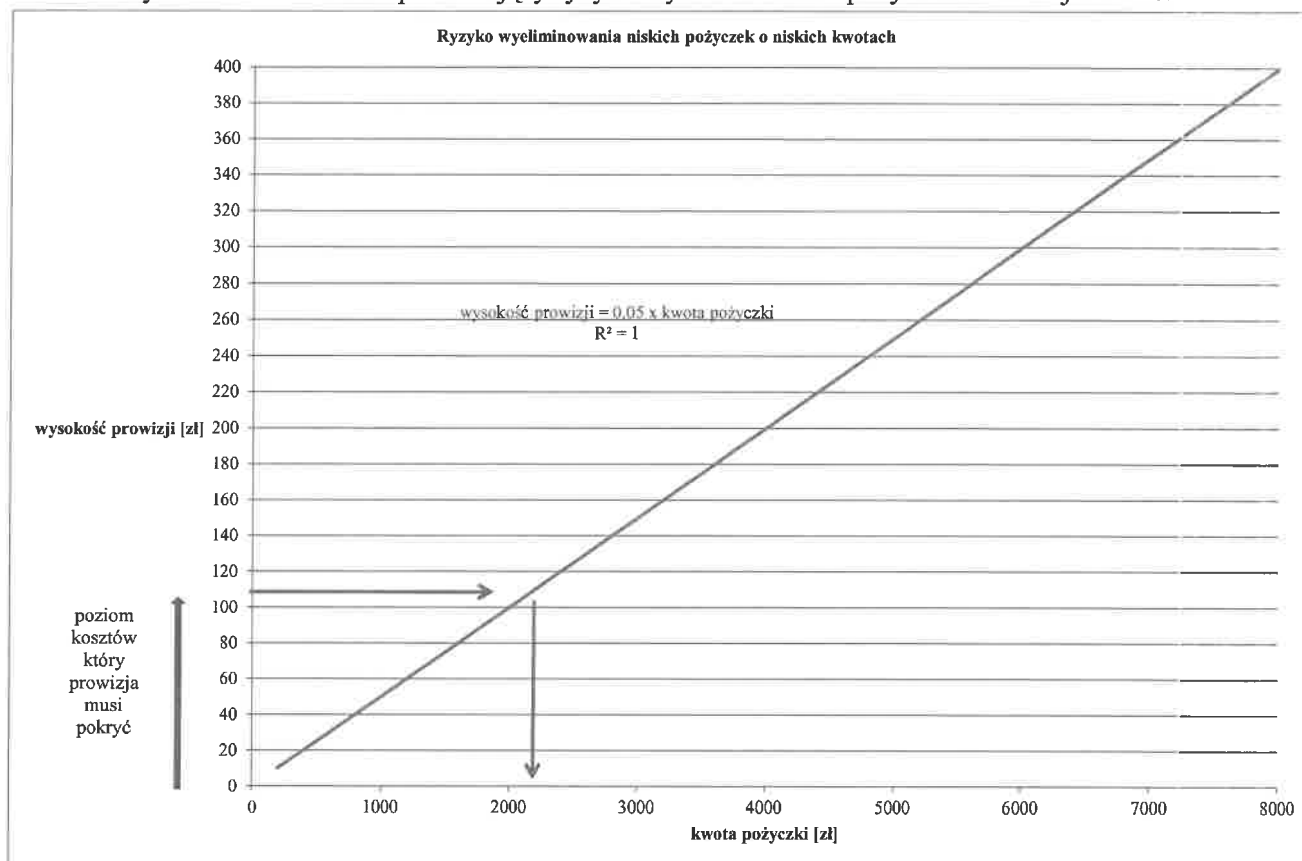
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z ofert rynkowych. <https://pożyczki-ranking.pl/>

Tabela nr 10: Scenariusz przy założeniu MPKK nie wyższej niż 5% kwoty pożyczki.

podmiot	kwota pożyczki	odsetki	prowizja	do spłaty	przychód	odsetki	prowizja	przychód	spadek przychodu
			[zł]			[%]			
A	3 000	17,75	150,00	3 167,75	167,75	11%	89%	100%	-72%
B	3 000	17,75	150,00	3 167,75	167,75	11%	89%	100%	-80%
C	1 500	8,88	75,00	1 583,88	83,88	11%	89%	100%	-80%
D	3 000	17,75	150,00	3 167,75	167,75	11%	89%	100%	-80%
E	10 000	128,05	500,00	10 628,05	628,05	20%	80%	100%	-79%
F	3 000	19,50	150,00	3 169,50	169,50	12%	88%	100%	-65%
H	2 500	14,79	125,00	2 639,79	139,79	11%	89%	100%	-80%
I	1 000	5,92	50,00	1 055,92	55,92	11%	89%	100%	-80%
J	3 000	0,00	150,00	3 150,00	150,00	0%	100%	100%	-68%
K	2 300	13,61	115,00	2 428,61	128,61	11%	89%	100%	-80%
L	3 000	19,67	150,00	3 169,67	169,67	12%	88%	100%	-73%
N	8 000	47,34	400,00	8 447,34	447,34	11%	89%	100%	-80%
O	1 000	5,92	50,00	1 055,92	55,92	11%	89%	100%	-80%
U	1 000	5,92	50,00	1 055,92	55,92	11%	89%	100%	-80%
P	1 000	5,92	50,00	1 055,92	55,92	11%	89%	100%	-65%
S	1 000	6,58	50,00	1 056,58	56,58	12%	88%	100%	-65%
X	3 000	17,70	150,00	3 167,70	167,70	11%	89%	100%	-71%
V	1 500	8,85	75,00	1 583,85	83,85	11%	89%	100%	-80%
przeciętny spadek przychodów									-75%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z ofert rynkowych – <https://pożyczki-ranking.pl/>

Wykres nr 17: Schemat prezentujący ryzyko wyeliminowania pożyczek w niskiej kwocie.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z ofert rynkowych – <https://pożyczki-ranking.pl/>

Wniosek. Wpływ projektowanej regulacji na pożyczki o okresie spłaty powyżej 90 dni – im dłuższe są okresy, na jakie pożyczki są udzielane, tym mniejszy jest udział kosztów pozaodsetkowych w kwocie całkowitego zobowiązania (ulega on stopniowemu obniżeniu). Większego znaczenia nabierają natomiast odsetki. Wprowadzenie limitu na wysokość pozaodsetkowych kosztów będzie miało mniejszą siłę oddziaływania na rentowność podmiotów udzielających pożyczek na dłuższy okres, niemniej nadal oddziaływanie to będzie silne.

Tabela nr 11: Scenariusz podstawowy – aktualnie obowiązujące przepisy odnośnie do wysokości MPKK.

podmiot	kwota pożyczki	odsetki	prowizja	do spłaty	przychód	odsetki	prowizja	przychód
		[zł]				[%]		
G	3 000	568	685	4 253	1 253	45%	55%	100%
M	15 000	4 599	1 650	21 249	6 249	74%	26%	100%
R	10 000	193	3 967	14 160	4 160	5%	95%	100%
T	4 500	518	3 902	8 920	4 420	12%	88%	100%
W	15 000	1 744	14 958	31 702	16 702	10%	90%	100%
Y	3 000	47	102	3 149	149	31%	69%	100%
Q	3 000	547	412	3 959	959	57%	43%	100%

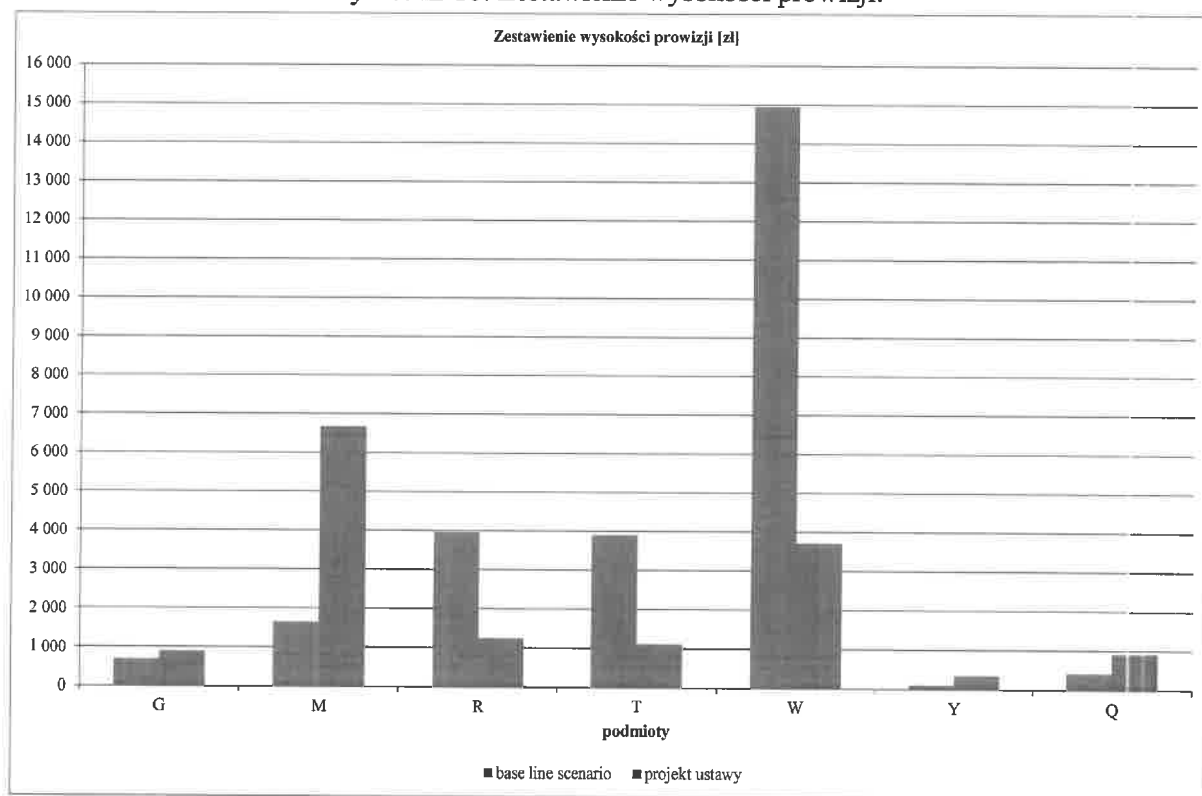
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z ofert rynkowych – <https://pożyczki-ranking.pl/>

Tabela nr 12: Scenariusz przy założeniu MPKK po zmianach.

podmiot	kwota pożyczki	odsetki	prowizja	do spłaty	przychód	odsetki	prowizja	przychód	spadek przychodu
	[zł]					[%]			
G	3 000	568,33	892	4460	1460	39%	61%	100%	17%
M	15 000	4 599,00	6678	26277	11277	41%	59%	100%	80%
R	10 000	193,40	1247	11440	1440	13%	87%	100%	-65%
T	4 500	517,53	1116	6133	1633	32%	68%	100%	-63%
W	15 000	1 744,31	3719	20463	5463	32%	68%	100%	-67%
Y	3 000	46,67	349	3396	396	12%	88%	100%	166%
Q	3 000	547,46	916	4464	1464	37%	63%	100%	53%
prze ciętny zmiana przychodów									17%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z ofert rynkowych – <https://pożyczki-ranking.pl/>

Wykres nr 18: Zestawienie wysokości prowizji.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z ofert rynkowych. <https://pożyczki-ranking.pl/>

Warszawa, 25 lutego 2022 r.

BAS-WAPEiM-379/22

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SP5-WP.020.236-3.2021

Data wpływu 28.02.2022

SEKRETARIAT Z-CY SZEFAS

L.dz. DS.M20.92.2022

Data wpływu 25.02.2022

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego
projektu ustawy o zmianie ustawy o kredycie konsumenckim
(przedstawiciel wnioskodawcy: senator Lidia Staroń)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2021 r. poz. 483, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

W projekcie ustawy zaproponowano zmianę art. 5, art. 36a i art. 36c ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim¹, zwanej dalej „ustawą”. Zgodnie z uzasadnieniem projektu proponowana regulacja zmierza do ograniczenia obciążeń konsumentów związanych z zawieranymi umowami pożyczek i kredytów konsumenckich poprzez obniżenie maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego. Zmiany dotyczą: wprowadzenia definicji ustawowej pojęcia „podmiotu powiązanego” (dodawany pkt 3a w art. 5 ustawy), obniżenia maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu (proponowane brzmienie art. 36a ustawy) oraz wprowadzenia zasady, że w przypadku udzielenia kolejnych kredytów przez kredytodawcę lub podmiot powiązany całkowitą kwotą kredytu, dla celów ustalenia maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu, stanowiłaby kwota pierwszego z kredytów (proponowane brzmienie art. 36c ustawy).

Zgodnie z przepisem przejściowym postanowień art. 36a ustawy, w projektowanym brzmieniu, nie stosowałoby się do umów o kredyt konsumencki zawartych przed dniem wejścia proponowanej ustawy (art. 2

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 246.

projektu).

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Ze względu na zakres projektu ustawy należy przywołać art. 169 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylającą dyrektywę Rady 87/102/EWG², zwaną dalej „dyrektywą 2008/48/WE” lub „dyrektywą”. Dyrektywa została wdrożona do polskiego systemu prawa na podstawie zmienianej ustawy.

Artykuł 169 TfUE stanowi, że dążąc do popierania interesów konsumentów i zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów, Unia przyczynia się m.in. do bezpieczeństwa i ochrony interesów gospodarczych konsumentów, jak również wspierania ich prawa do informacji, edukacji i organizowania się w celu zachowania ich interesów.

Dyrektywa 2008/48/WE ma na celu harmonizację niektórych aspektów przepisów ustawowych, wykonawczych i procedur administracyjnych państw członkowskich, dotyczących umów o kredyt konsumencki. Dyrektywa normuje przede wszystkim obowiązki informacyjne kredytodawców, prawo do odstąpienia od umowy przez kredytobiorcę oraz obliczanie rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania kredytu. W zakresie, w jakim dyrektywa zawiera przepisy zharmonizowane, państwa członkowskie nie mogą utrzymywać w swoim prawie krajowym ani wprowadzać do niego przepisów odbiegających od tych, które zostały ustanowione w dyrektywie (art. 22 ust. 1).

W preambule do dyrektywy (motyw dziewiąty) stwierdzono, że tam, gdzie przepisy nie zostały zharmonizowane, państwa członkowskie powinny mieć swobodę utrzymywania i wprowadzania przepisów krajowych. Dyrektywa nie narusza możliwości stosowania przez państwa członkowskie, zgodnie z prawem UE, jej przepisów w dziedzinach, które nie są objęte zakresem jej zastosowania. Państwo członkowskie mogą w ten sposób utrzymywać lub wprowadzać przepisy krajowe odpowiadające przepisom dyrektywy lub niektórym jej przepisom w stosunku do umów o kredyt nieobjętych zakresem stosowania dyrektywy (motyw dziesiąty). W przypadku szczególnych umów o kredyt, do których stosuje się jedynie niektóre przepisy dyrektywy, państwa członkowskie nie mogą ustanawiać przepisów krajowych wdrażających inne przepisy dyrektywy. Mogą jednak swobodnie regulować w swoim prawie krajowym takie umowy o kredyt w zakresie innych aspektów, których nie harmonizuje dyrektywa (motyw jedenasty).

W preambule stwierdzono również, że państwa członkowskie powinny mieć możliwość utrzymywania lub wprowadzania krajowych przepisów zakazujących kredytodawcy żądania od konsumenta, w związku z umową o kredyt, otwarcia rachunku bankowego lub zawarcia umowy o świadczenie innej usługi dodatkowej, lub ponoszenia kosztów takich rachunków bankowych lub innych

² Dz. Urz. UE L 133 z 22.5.2008 r., str. 66, ze zmianami.

usług dodatkowych, lub wnoszenia za nie opłat. W państwach członkowskich, w których dopuszcza się takie łączone oferty, konsumenci powinni być informowani przed zawarciem umowy o kredyt o wszelkich dodatkowych usługach, które są niezbędne do uzyskania kredytu lub do uzyskania go na oferowanych warunkach. Koszty takich usług dodatkowych powinny być ujmowane w całkowitym koszcie kredytu lub, jeżeli wysokość kosztów nie może zostać ustalona z góry, konsumenci powinni otrzymywać na etapie poprzedzającym zawarcie umowy o kredyt odpowiednie informacje o występowaniu takich kosztów (motyw dwudziesty drugi).

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Dyrektywa 2008/48/WE nie zawiera przepisów regulujących maksymalną wysokość wszystkich kosztów i opłat związanych z udzieleniem kredytu konsumenckiego. Dyrektywa nie reguluje w szczególności kwestii dotyczących maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego, stanowiących przedmiot proponowanej ustawy. Z drugiej strony, wyraźnie zezwala na wprowadzanie przez państwa członkowskie, nieujętych w dyrektywie, regulacji chroniących konsumenta (art. 22 dyrektywy w związku z motywami 9 i 10 preambuły)³. Ograniczenie maksymalnych kosztów ponoszonych przez konsumenta w związku z uzyskaniem kredytu jest rozwiązaniem mającym na celu ochronę konsumenta, a jednocześnie nie jest to kwestia objęta harmonizacją przewidzianą w dyrektywie. W konsekwencji, projekt ustawy nie narusza dyrektywy 2008/48/WE.

4. Konkluzja

Projekt ustawy o zmianie ustawy o kredycie konsumenckim nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Marcin Fryźlewicz
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:
Dyrektor
Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski

³ Zob. wyrok Trybunału z 12 lipca 2012 r. w sprawie SC Volksbank România SA, C-602/10, ECLI:EU:C:2012:443, punkty 60–67.

Warszawa, 25 lutego 2022 r.

BAS-WAPEiM-380/22

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-WP.020.286.10.2021

Data wpływu 28.02.2022

SEKRETARIAT Z-CY SZEFARIS

L.dz. DS.1120.92.2022(2)

Data wpływu 25.02.2022 v.

Pani

Elżbieta Witek

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu – czy senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o kredycie konsumenckim (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Lidia Staroń) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej

W projekcie ustawy zaproponowano zmianę art. 5, art. 36a i art. 36c ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim¹, zwanej dalej „ustawą”. Zgodnie z uzasadnieniem projektu proponowana regulacja zmierza do ograniczenia obciążeń konsumentów związanych z zawieraniem umowami pożyczek i kredytów konsumenckich poprzez obniżenie maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego. Zmiany dotyczą: wprowadzenia definicji ustawowej pojęcia „podmiotu powiązanego” (dodawany pkt 3a w art. 5 ustawy), obniżenia maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu (proponowane brzmienie art. 36a ustawy) oraz wprowadzenia zasady, że w przypadku udzielenia kolejnych kredytów przez kredytodawcę lub podmiot powiązany całkowitą kwotą kredytu, dla celów ustalenia maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu, stanowiłaby kwota pierwszego z kredytów (proponowane brzmienie art. 36c ustawy). Zgodnie z przepisem przejściowym postanowień art. 36a ustawy, w projektowanym brzmieniu, nie stosowałoby się do umów o kredyt konsumencki zawartych przed dniem wejścia proponowanej ustawy (art. 2 projektu).

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 246.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o kredycie konsumenckim **nie jest**
projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

Autor:

Marcin Fryźlewicz
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Dyrektor
Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski