



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IV kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
SSP – 140 – 83(3)/04

Warszawa, 11 października 2004 r.

Pan  
Józef Oleksy  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,  
Przekazuję **stanowisko Rządu** wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o kredycie  
konsumenckim (druk nr 3063).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Sprawiedliwości do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z szacunkiem

(-) Marek Belka

## STANOWISKO RZĄDU

### do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kredycie konsumenckim (druk nr 3063).

Celem poselskiego projektu ustawy nowelizującej ustawę z dnia 20 lipca 2001 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. Nr 100, poz. 1081 z późn zm.) jest zapobieżenie nadmiernemu zadłużaniu się konsumentów, powstającemu na skutek nieuczciwego działania kredytodawców, którzy określają koszty kredytu konsumenckiego na poziomie nie znajdującym uzasadnienia w ponoszonych przez nich nakładach ani w ryzyku nieściągalności kredytu.

Zdaniem projektodawców, konsumenci zaciągają kredyty bez dostatecznego rozpoznania zakresu odpowiedzialności prawnej, jaką będą ponosić w ramach danego stosunku kredytowego. Skutkuje to popadaniem kredytobiorców w zadłużenia, w których wierzytelność składa się przede wszystkim z narastających odsetek, wielokrotnie przekraczających wysokość długu głównego. Owo zjawisko powoduje, że niewypłacalni kredytobiorcy ukrywają majątek i dochody przed wierzycielami, podejmują zatrudnienie w sposób nielegalny, na skutek czego rozszerza się tzw. szara strefa, a nawet nasila się przestępczość.

Autorzy projektu odnoszą się jednocześnie do lichwy i uważają, że jest ona niebezpieczna dla społeczeństwa. Eskalacji tego zjawiska sprzyja brak doświadczenia ludności w korzystaniu z usług finansowych i umiejętności oceny własnej zdolności kredytowej. Nieuczciwi kredytodawcy udzielają bowiem kredytów, zakładając z góry, że kredytobiorca nie podoła obowiązkowi spłaty zadłużenia, po czym, dla zaspokojenia swoich roszczeń, przekraczających możliwości majątkowe konsumenta, posługują się nieetycznymi metodami windykacji.

Dlatego, według uzasadnienia projektu, konieczna jest szeroka ingerencja ustawodawcza zarówno w płaszczyźnie prawa karnego, jak i prawa cywilnego, która pozwoli ograniczyć sferę nadużyć przy udzielaniu kredytów.

Projektodawcy zaproponowali nowelizację ustawy o kredycie konsumenckim, gdyż – ich zdaniem – to właśnie konsumenci najczęściej ponoszą skutki nadużyć ze strony kredytodawców.

Wskazane cele nowelizacji projektodawcy zamierzają osiągnąć przez:

- 1) nałożenie na kredytodawcę, udzielającego kredytu konsumenckiego, obowiązku wskazania w umowie kredytowej – obok wysokości kredytu – terminu jego spłaty oraz kosztu (tzn. kosztu, jaki poniesie konsument w przypadku terminowej spłaty kredytu), a także kosztu ponoszonego przez konsumenta w przypadku niewykonania swoich zobowiązań wynikających z umowy kredytowej (dodanie w art. 4 w ust. 2 punktu 13.);
- 2) ograniczenie wysokości oprocentowania kredytów przez przyjęcie maksymalnej granicy rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania kredytu konsumenckiego (będącej wskaźnikiem kosztu kredytu) na poziomie 150 % odsetek ustawowych (dodanie w art. 4a ust 1);
- 3) ograniczenie kosztu, jaki konsument ponosi w związku z niewykonaniem swoich zobowiązań wynikających z umowy, przez ustalenie maksymalnej wysokości kosztu na poziomie trzykrotności obowiązujących odsetek ustawowych (dodanie w art. 4a ust. 2);
- 4) rozciągnięcie maksymalnej wysokości kosztu kredytu i kosztu, jaki konsument ponosi w razie niewykonania zobowiązań wynikających z umowy kredytowej, także na umowy o kredyt konsumencki, których termin spłaty nie przekracza trzech miesięcy (zmiana brzmienia przepisu art. 3 ust. 1 pkt 2);
- 5) wprowadzenie karalności zachowań polegających na tym, że kredytodawca, aby zaspokoić swoją wierzytelność, w tym przekraczającą możliwości majątkowe konsumenta, nie dokonuje tego samodzielnie, lecz powierza windykację długu innym podmiotom lub zbywa wierzytelność na rzecz innych podmiotów, co do których powinien i może przypuszczać, że stosują niedozwolone praktyki w tym zakresie; sprawca podlegałby karze grzywny, karze ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do roku (dodanie art. 18a);

6) penalizację czynu osoby, która zawierając z konsumentem umowę o kredyt konsumencki, wprowadza do niej postanowienia o kosztach kredytu oraz kosztach niewykonania przez konsumenta zobowiązań umownych na poziomie przekraczającym stopy maksymalne, t.j., odpowiednio, na poziomie 150 % i 300 % odsetek ustawowych; tutaj sprawca podlegałby karze grzywny, karze ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat dwóch (dodanie art. 18b).

Rozważając potrzebę wprowadzenia ustawowego ograniczenia nadmiernych odsetek w stosunkach cywilnoprawnych, nie można jednak, w ocenie Rządu, pominąć okoliczności istnienia w prawie polskim instrumentów pozwalających na przeciwdziałanie negatywnym skutkom zastrzegania w umowach nadmiernych odsetek. Są to instrumenty cywilnoprawne i karnoprawne, za pomocą których słabszy uczestnik obrotu chroniony jest przed wyzyskiem ze strony podmiotów silniejszych ekonomicznie.

Godzi się dostrzec, że istotnym elementem porządku prawnego jest zasada swobody umów, określona w art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego, a w konsekwencji - autonomia stron w zakresie ustalania warunków umownych, w tym także wysokości wynagrodzenia za korzystanie, w danej formie, z cudzych pieniędzy.

W sytuacjach, gdy umówione odsetki okażą się rażąco niesprawiedliwe dla strony zobowiązanej, środkiem obrony dłużnika mogą być ogólne reguły prawa cywilnego. W szczególności tego rodzaju regułę kreuje art. 58 § 2 Kodeksu cywilnego, według którego nieważna jest czynność prawna sprzeczna z zasadami współżycia społecznego. Z tej właśnie klauzuli generalnej w praktyce korzysta judykatura dla zwalczania lichwy. Ową praktykę usankcjonował Sąd Najwyższy, najpierw w wyroku z 27 lipca 2000 r., sygn. akt IV CKN 85/00, z aprobującą glosą A. Stelmachowskiego (OSP 2001, z. 3, poz. 48), a następnie w wyroku z 8 stycznia 2003 r., sygn. akt II CKN 1097/00 (Monitor Prawniczy 2003, z. 19, s. 891). W uzasadnieniach obu judykatów podkreślono, że „Ustawodawca, mając na względzie bogactwo życia gospodarczego, konieczne ograniczenia sformułował w postaci klauzul generalnych, pozostawiając sądom wypełnienie ich treścią na podstawie znajomości zjawisk ekonomicznych i społecznych. Do nich należą zasady współżycia

społecznego, a wśród nich zakaz lichwy, tj. zastrzegania rażąco wygórowanych odsetek przysparzających nadmiernych w danych stosunkach i nieusprawiedliwionych zysków dla jednej ze stron.”.

Przedstawiony sposób ochrony przed lichwą, obligujący sąd do rozważenia każdego indywidualnego przypadku w kontekście wszelkich towarzyszących okoliczności, otwiera właściwą i nie kolidującą z ogólnymi zasadami prawa cywilnego drogę do przeciwdziałania temu zjawisku.

Możliwość skutecznej ochrony dłużnika, obciążonego nadmiernymi odsetkami, na drodze postępowania sądowego stwarza również przepis art. 388 Kodeksu cywilnego. Przewiduje on możliwość wystąpienia, przez stronę pokrzywdzoną umową zawartą w warunkach wyzysku, z żądaniem zmiany wysokości świadczenia, a nawet z żądaniem unieważnienia umowy.

Odpowiednie instrumenty przeciwdziałania lichwie pieniężnej daje także art. 304 Kodeksu karnego. Przepis ten kryminalizuje zawarcie umowy nakładającej obowiązek świadczenia niewspółmiernego ze świadczeniem wzajemnym, przy wyzyskaniu przymusowego położenia pokrzywdzonego, i to niezależnie od tego, czy doszło do wykonania tej umowy i czy sprawca faktycznie jakkolwiek korzyść uzyskał. Konstrukcja przepisu nakłada na organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości obowiązek wnikliwego analizowania zawartych umów pod kątem lichwy.

Powołane regulacje prawne, tj. instrumenty pozwalające na przeciwdziałanie negatywnym skutkom zastrzegania w umowach nadmiernych odsetek, wydają się wystarczające.

Niezależnie od tego, nasuwa się generalna refleksja, czy przedmiotowy projekt, wyrażający postulat zapobiegania nadmiernemu zadłużeniu się konsumentów, w obecnym kształcie intencję tę realizuje.

Wprowadzenie ustawowej regulacji ograniczającej wysokość odsetek umownych może w sposób znaczący wpłynąć na rynek usług finansowych, a w szczególności kredytowych.

Zachodzi obawa, czy projektowane rozwiązania nie tylko nie zwiększą ochrony konsumentów przed nadmiernym zadłużeniem, lecz czy nie doprowadzą do zmniejszenia dostępności usług finansowych dla niektórych grup społeczeństwa.

W efekcie wprowadzenia administracyjnych ograniczeń, oferta produktów finansowych może być bowiem skierowana wyłącznie do konsumentów stwarzających minimalne ryzyko kredytowe, co zdecydowanie pogorszy sytuację konsumentów, zwłaszcza najuboższych. Może też zaowocować powstaniem szarej strefy usług finansowych, w której interesy konsumentów nie będą z pewnością respektowane.

Trzeba jednocześnie zaznaczyć, że projektowane rozwiązania szczegółowe budzą zastrzeżenia.

Przykładowo, art. 7 ustawy o kredycie konsumenckim wyjaśnia, czym jest całkowity koszt kredytu. Przepis ten ma znaczenie dla pozostałych regulacji nowelizowanej ustawy, w tym zwłaszcza zawartych w art. 4 i 5. Obowiązek stosowania do wskazanych w art. 3 ust.1 pkt 3 tej ustawy umów przytoczonego przepisu art. 7 w żaden sposób nie wpływa na zwiększenie ochrony kredytobiorców.

Z kolei w art. 15 mówi się o zmianie treści umowy o kredyt konsumencki w przypadku naruszenia przez kredytodawcę postanowień art. 4-7. Tymczasem do umów określonych w nowelizowanym art. 3 ust. 1 pkt 2 ma znajdować zastosowanie tylko art. 7 ustawy o kredycie konsumenckim definiujący całkowity koszt kredytu.

W art. 1 w pkt 2 projektu wprowadzono obowiązek informowania o kosztach kredytu w związku z niewykonaniem przez konsumenta swoich zobowiązań wynikających z umowy kredytowej (dodany pkt 13 w ust. 2 art. 4 ustawy o kredycie konsumenckim). Określenie tych kosztów może być problematyczne. Owymi kosztami będą bowiem nie tylko odsetki za opóźnienia w spełnianiu świadczenia, opłaty za wezwania czy inne „typowe” koszty. Koszty zawsze będą uzależnione od konkretnych okoliczności. Niewykonanie zobowiązania może się przecież np. łączyć z restrukturyzacją zadłużenia, egzekucją przedmiotu zabezpieczenia, egzekucją majątku lub – w przypadku wejścia w życie ustawy regulującej nadmierne zadłużenie osób fizycznych – z upadłością konsumenta.

Podjęcie danego rodzaju działań będzie więc zależne od decyzji kredytodawcy, jak również od zachowania kredytobiorcy. Inaczej zachowa się kredytodawca w razie braku winy po stronie kredytobiorcy i podejmowania prób rozwiązania problemu, a inaczej, gdy brak spłaty zadłużenia jest przezeń zawiniony.

W efekcie proponowane określenie kosztu kredytu na wypadek niewykonania umowy przez kredytobiorcę – już w chwili zawarcia umowy – mogłoby być bardzo utrudnione.

Projektowany art. 4a ust. 1 ustawy o kredycie konsumenckim odsyła do jej art. 7 i wskazuje na rzeczywistą roczną stopę oprocentowania, podczas gdy ten ostatni stanowi o całkowitym koszcie kredytu, nie zaś o rzeczywistej rocznej stopie oprocentowania. Niezależnie od tego, proponowany maksymalny poziom 150% odsetek ustawowych dla rocznej stopy oprocentowania kredytów konsumenckich, jest zbyt niski. Ponadto w art. 4a ust. 2 wprowadza się szczególną ochronę dłużników niewykonujących swoich zobowiązań, w ramach której pomija się kryterium zawinienia przez dłużnika. Zasadność takiej ochrony stoi pod znakiem zapytania. Ewentualną ochroną powinni być raczej objęci tylko dłużnicy, którzy nie wykonują zobowiązań na skutek okoliczności przez nich nie zawinionych.

Wydaje się, że z jednej strony – wysokość zysku z udzielanych kredytów, a z drugiej – wysokość kosztów obsługi zaciągniętego kredytu, powinno się pozostawić uznaniu stron umowy na zasadzie swobody zawierania umów, statutowanej przez art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego.

Co się natomiast tyczy przepisu karnego art. 18a ust. 1 ustawy o kredycie konsumenckim, z pewnością sprawiałby on poważne trudności w praktyce. Wynika to z faktu, iż nieumyślność w formie niedbalstwa (art. 9 § 2 k.k. *in fine*) odnosi się tu do hipotezy stosowania przemocy lub groźby bezprawnej w określonym celu przez podmiot, któremu sprawca ma zbyć wierzytelność lub powierzyć windykację długu. Problem w tym, że w cywilnoprawnych stosunkach gospodarczych nie zastrzega się powinności przewidywania tego rodzaju niegodziwości kontrahenta.

Mankamentem ustawy jest też brak przepisów przejściowych.

Reasumując, należy mieć świadomość złożoności materii, którą reguluje projekt ustawy i skutków mogących się objawić po wejściu jej w życie. Na skutki te zwracają uwagę podmioty działające w sferze finansowej, w tym w szczególności kredytowej.

W tych okolicznościach należy stwierdzić, iż nie ma uzasadnienia dla kontynuowania prac legislacyjnych nad przedmiotowym projektem poselskim, w obecnym kształcie.

---

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

---

Skierowano do druku 13 października 2004r.

---

