

Zmiany regulacyjne sektora instytucji pożyczkowych i ich wpływ na zwiększenie poziomu ochrony konsumentów

Streszczenie

W ostatnich latach wprowadzono szereg regulacji, które mają bezpośredni i znaczący wpływ na funkcjonowanie instytucji pożyczkowych w Polsce. Powodem wprowadzania zmian była konieczność uporządkowania pozabankowego rynku pożyczkowego i jego profesjonalizacja. Należy również wskazać, że konieczność wprowadzenia odpowiednich zmian spowodowana była wzrostem liczby nieprawidłowości w praktykach instytucji pożyczkowych, zwłaszcza w zakresie kosztów kredytu konsumenckiego. W opracowaniu podjęto próbę przeanalizowania zmian regulacyjnych wprowadzonych w latach 2015-2017 oraz zmian zaproponowanych przez projektodawcę w 2019 r. Celem opracowania jest wskazanie, że podejmowanie działań regulacyjnych, które swoim zakresem obejmują instytucje pożyczkowe, jest niezbędne dla zagwarantowania poziomu ochrony konsumentów – kredytobiorców oraz wzmocnienie ich pozycji w relacjach z kredytodawcami – w analizowanym przypadku instytucjami pożyczkowymi.

Słowa kluczowe

instytucja pożyczkowa, konsument, kredyt konsumencki, ochrona konsumentów, pozaodsetkowe koszty kredytu

1. Wstęp

Na przestrzeni kilku ostatnich lat pozabankowy sektor pożyczkowy w Polsce rozwijał się bardzo dynamicznie. Sektor ten tworzyły różne podmioty – przedsiębiorcy, którzy specjalizowali się w udzielaniu konsumentom kredytów o niskiej kwocie i krótkim okresie kredytowania, czasami nawet kilkudniowym. Dlatego też dążąc do uporządkowania i profesjonalizacji pozabankowego sektora pożyczkowego w Polsce, ustawodawca wprowadził szereg zmian, które miały bezpośredni i znaczny wpływ na funkcjonowanie tego sektora.

Należy również wskazać, że potrzeba wprowadzenia zmian wynika ze wzrastającej liczby nieprawidłowości zaobserwowanych w pozabankowym sektorze pożyczkowym, które zostały stwierdzone przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Wpływ na zmianę otoczenia regulacyjnego miała także rosnąca liczba skarg konsumentów kierowanych do Rzecznika Finansowego na działania tych podmiotów.

W opracowaniu przeanalizowano te zmiany regulacyjne, które miały zasadniczy wpływ na funkcjonowanie pozabankowego sektora pożyczkowego w Polsce i jednocześnie przyczyniły się lub będą przyczyniać się do wzrostu poziomu ochrony konsumentów korzystających z niebankowych kredytów konsumenckich.

Niewątpliwie pozabankowy sektor pożyczkowy został niejako „zrewolucjonizowany” przepisami ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw¹. Ustawa ta wprowadziła do porządku prawnego definicję „instytucji pożyczkowej” oraz określiła zasady prowadzenia działalności przez instytucje pożyczkowe. Ponadto mocą tej ustawy uregulowano kwestie związane ze zwrotem opłaty przygotowawczej wtedy, gdy umowa kredytowa nie została zawarta. Ustalony został także łączny limit dla odsetek za opóźnienie i innych opłat z tytułu zaległości w spłacie. Wprowadzenie tych zmian regulacyjnych sprawiło, że status instytucji pożyczkowych uległ znacznej formalizacji, a także zapewniony jest odpowiedni poziom ochrony konsumentów – klientów tych instytucji.

Istotne zmiany w zakresie funkcjonowania instytucji pożyczkowych w Polsce wprowadziła ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami². W ramach tej ustawy wprowadzono Rejestr Instytucji Pożyczkowych, który prowadzony jest przez Komisji Nadzoru Finansowego. Uzyskanie wpisu do Rejestru Instytucji Pożyczkowych przez instytucje pożyczkowe jest obligatoryjne, a wykonywanie działalności w zakresie udzielania kredytów konsumenckich może nastąpić wyłącznie po uzyskaniu wpisu. Celem powyższych zmian jest zwiększenie ochrony konsumenta poprzez zapewnienie możliwości identyfikacji podmiotów prowadzących działalność jako instytucje pożyczkowe w zakresie udzielania kredytów konsumenckich.

Warto również dodać, że planowane jest wprowadzenie nowych przepisów przeciwdziałających lichwie. Ze względu na licznie występujące nieprawidłowości instytucji pożyczkowych w zakresie wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego, Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie³ przewiduje obniżenie górnego limitu pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego, a także wprowadzenie nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego nad instytucjami pożyczkowymi.

¹ Ustawa 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).

² Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 819).

³ Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3600> [dostęp: 2.04.2020].

Rozważania podjęte w niniejszym opracowaniu dotyczą zmian regulacyjnych sektora instytucji pożyczkowych, które wpływają na zwiększenie poziomu ochrony konsumentów i które zasługują na szczególną uwagę.

2. Zmiany regulacyjne sektora pożyczkowego w świetle przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw

Ze względu na rosnącą ilość nieprawidłowości w praktykach instytucji pożyczkowych mocą ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw⁴ (dalej jako: ustawa nowelizująca) dokonano nowelizacji ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim⁵ (dalej jako: ustawa o kredycie konsumenckim lub u.k.k.). Celem wprowadzonych przepisów było zwiększenie poziomu ochrony konsumentów⁶ korzystających z usług kredytowych oferowanych i udzielanych konsumentom przez podmioty spoza sektora bankowego⁷. Wprowadzone rozwiązania uregulowały kwestie dotyczące:

- definicji instytucji pożyczkowej oraz zasad i wymogów prowadzenia działalności przez instytucje pożyczkowe,
- zwrotu opłat i innych kosztów uiszczonych przez konsumenta, gdy nie dochodzi do zawarcia umowy kredytu lub w przypadku niewypłacenia kredytu przez kredytodawcę w terminie wskazanym w umowie,
- limitowaniem odsetek za opóźnienie i innych opłat z tytułu zaległości w spłacie kredytu,

⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1357.

⁵ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1497).

⁶ Konsument w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1145), czyli osobę fizyczną dokonującą z przedsiębiorcą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową.

⁷ O konieczności zapewnienia ochrony konsumentów korzystających z usług podmiotów sektora pozabankowego, zwłaszcza instytucji pożyczkowych zob. szerzej: E. Rutkowska-Tomaszewska, *Usługi finansowe – dobrodziejstwo i (czy) zagrożenie dla konsumentów? Czy ochrona konsumenta usług finansowych jest obecnie efektywna i wystarczająca?*, [w:] M. Jagielska, E. Sługocka-Krupa, K. Podgórski (red.), *Ochrona konsumenta na rynku usług*, C.H. Beck, Warszawa 2016; *eadem*, *Ochrona prawna kredytobiorcy-konsumenta w świetle najnowszych projektowanych regulacji prawnych*, [w:] M. Ganczar, E. Sługocka-Krupa (red.), *Ochrona konsumenta i jej współczesne wyzwania*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2014, s. 278; *eadem*, *Idea odpowiedzialnego pożyczania na rynku niebankowych kredytów konsumenckich w Polsce*, [w:] A. Cwiąkała-Małys, M. Karpińska (red.), *Wyzwania współczesnych finansów: wybrane problemy*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Wrocław 2018, s. 115-136; M. Paleczna, *Misselling na rynku niebankowych kredytów konsumenckich w świetle aktualnych problemów rynkowych*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, t. 8, s. 50-64; A. Gemzik-Selwach, *Klienci instytucji pożyczkowych i ich ochrona*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2017.

- maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu oraz zasady obliczania tych kosztów w przypadku odroczenia spłaty kredytu i udzielenia kolejnych kredytów w okresie.

Pierwsza ze wskazanych powyżej zmian wynikała z konieczności uporządkowania pozabankowego rynku pożyczkowego⁸. Dlatego też katalog definicji słownikowych zawarty w art. 5 u.k.k. został uzupełniony o punkt 2a, czyli pojęcie „instytucji pożyczkowej”, zgodnie z którą, „instytucja pożyczkowa” to kredytodawca⁹ inny niż: bank krajowy, bank zagraniczny, oddział banku zagranicznego, instytucja kredytowa lub oddział instytucji kredytowej w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa oraz Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa, a także podmiot, którego działalność polega na udzielaniu kredytów konsumenckich w postaci odroczenia zapłaty ceny lub wynagrodzenia na zakup oferowanych przez niego towarów i usług¹⁰.

Ustawa nowelizująca dodała do ustawy o kredycie konsumenckim rozdział 5a *Działalność instytucji pożyczkowych*, w którym określone zostały zasady i wymogi dotyczące podejmowania i wykonywania działalności w zakresie udzielania kredytów przez instytucje pożyczkowe. Zgodnie z wprowadzonymi przepisami instytucja pożyczkowa może być prowadzona wyłącznie w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółki akcyjnej, a minimalny kapitał zakładowy instytucji pożyczkowej musi wynosić 200 000 zł. Kapitał ten może być pokryty wyłącznie wkładem pieniężnym, a środki na pokrycie tego kapitału nie mogą pochodzić z kredytu, pożyczki, emisji obligacji lub ze źródeł nieudokumentowanych¹¹. Oznacza to zatem, że na przedsiębiorcy, który zamierza prowadzić działalność pożyczkową, ciąży obowiązek posiadania odpowiedniej formy

⁸ Uzasadnienie do ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3460, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3460>, s. 17 [dostęp: 2.04.2020]. Należy również wskazać, że wprowadzenie ustawowej definicji „instytucji pożyczkowej” spowodowane było także koniecznością wyodrębnienia instytucji pożyczkowych z grupy pozabankowych podmiotów, które świadczą usługi finansowe, czyli określanych potocznie parabankami, których działalność nie zawsze jest zgodna z przepisami prawa i zasadami moralnymi i etycznymi.

⁹ Kredytodawca w rozumieniu art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim, czyli: przedsiębiorca w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, który w zakresie swojej działalności gospodarczej lub zawodowej udziela lub daje przyrzeczenie udzielenia konsumentowi kredytu.

¹⁰ Art. 5 pkt 2a dodany ustawą 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), która weszła w życie 11.10.2015 r. Dlatego też instytucja pożyczkowa nie powinna być określana jako parabank, zob. szerzej: A. Gemzik-Selwach, *op. cit.*, s. 16-18.

¹¹ O sposobie podejmowania i prowadzenia działalności pożyczkowej zob. szerzej: T. Czech, *Kredyt konsumencki. Komentarz*, Wolters, Warszawa 2018; K. Osajda (red.), *Ustawa o kredycie konsumenckim. Komentarz*, Legalis, C.H. Beck, Warszawa 2019.

organizacyjno-prawnej¹². W Uzasadnieniu do ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw¹³ (dalej jako: Uzasadnienie do ustawy o zmianie ustawy) stwierdzono, że: „forma spółki kapitałowej wydaje się najbardziej adekwatna, uwzględniając przede wszystkim kryterium transparentności działania – istniejący w spółkach kapitałowych system organów cechujący się rozdzieleniem funkcji zarządzających, stanowiących i kontrolnych oraz funkcjonowanie mechanizmów odpowiedzialności korporacyjnej”¹⁴. Dodatkowo, by zapewnić odpowiedni poziom ochrony konsumentów instytucji pożyczkowej, ustawodawca zastrzegł, że członkiem zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej lub prokurentem instytucji pożyczkowej nie może być osoba, która była prawomocnie skazana za przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi lub przestępstwo skarbowe.

W związku z licznie występującymi nieprawidłowościami w praktykach rynkowych instytucji pożyczkowych¹⁵, które polegały na zaniechaniu zwrotu opłat przygotowawczych oraz innych kosztów w przypadku niezawarcia umowy kredytu¹⁶, mocą ustawy nowelizującej do ustawy o kredycie konsumenckim dodano art. 28a¹⁷. Przepis ten zobowiązuje kredytodawców, w tym instytucje pożyczkowe¹⁸, do niezwłocznego zwrotu opłat i innych kosztów uiszczonych przez konsumenta przed zawarciem umowy

¹² Należy również dodać, że przedsiębiorcy prowadzący działalność w formie spółki kapitałowej zobowiązani są do publikowania sprawozdań finansowych, co może mieć wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa finansowego konsumentów.

¹³ Uzasadnienie do ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3460, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3460>, s. 17 [dostęp: 2.04.2020].

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ O wybranych nieprawidłowościach w praktykach instytucji pożyczkowych zob. szerzej: E. Rutkowska-Tomaszewska, *Nadużycia na rynku usług finansowych wobec konsumentów: ujęcie ogólne i przeglądowe*, [w:] A. Jurkowska-Zeidler, J. Monkiewicz, E. Rutkowska-Tomaszewska, T. Bednarczyk, A. Sopoćko (red.), *Raport: nieprawidłowości na rynku finansowym a ochrona konsumenta*, Rzecznik Finansowy, Warszawa 2019, s. 16-36, https://rf.gov.pl/wp-content/uploads/2020/05/DKN_Raport_nieprawidlowosci_wrzesien2019.pdf [dostęp: 2.04.2020]; M. Paleczna, *Nieprawidłowości na rynku kredytów konsumenckich*, [w:] A. Jurkowska-Zeidler [et al.] (red.), *op. cit.*; I. Dąbrowska-Antoniak, *Przykładowe problemy klientów firm pożyczkowych*, [w:] A. Jurkowska-Zeidler [et al.] (red.), *op. cit.*, s. 5-9 [dostęp: 5.04.2020]; M. Paleczna, *Misselling...*

¹⁶ Zob. Wyrok Sądu Okręgowego w Słupsku z dnia 28 lutego 2013 r., IV Ca 117/13, LEX nr 1883741; wyrok Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Śródmieścia z dnia 23 kwietnia 2013 r., VIII C 32/12, LEX nr 1910540; wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 11 czerwca 2013 r., V Ca 919/13, LEX nr 1871504.

¹⁷ Praktyka ta była bardzo często stosowana przez nieuczciwych przedsiębiorców udzielających kredytów w niebankowym sektorze pożyczkowym. Przedsiębiorcy ci przed udzieleniem pożyczki konsumentom pobierali bardzo wysokie opłaty przygotowawcze, jednak bardzo często nie dochodziło zawarcia umowy kredytowej lub wypłaty środków pieniężnych w przypadku zawarcia umowy kredytowej. Opłaty te nie były zwracane konsumentom.

¹⁸ W rozumieniu obowiązującego już art. 5 pkt 2a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim.

o kredyt konsumencki w przypadku, gdy umowa o kredyt konsumencki nie została zawarta lub kwota kredytu nie została wypłacona przez kredytodawcę w terminie wskazanym w umowie. Należy zatem stwierdzić, że celem wprowadzonego przepisu jest ochrona konsumentów przed nieuczciwym działaniem kredytodawców, zwłaszcza instytucji pożyczkowych, które bardzo często dopuszczały się tego rodzaju nadużyć. Dodatkowo przepis ten ogranicza wykorzystywanie uprzywilejowanej pozycji przez kredytodawców w relacjach z konsumentami.

Ze względu na stosowanie przez instytucje pożyczkowe wygórowanych odsetek za opóźnienie i innych opłat z tytułu zaległości w spłacie kredytu, a także niewystarczający wówczas poziom ochrony konsumenta¹⁹, ustawodawca zdecydował o ustanowieniu łącznego limitu dla odsetek za opóźnienie i innych opłat z tytułu zaległości w spłacie kredytu²⁰. Do ustawy o kredycie konsumenckim dodano art. 33a, zgodnie z którym: „W przypadku gdy łączna wysokość opłat z tytułu zaległości w spłacie kredytu [...] oraz odsetek za opóźnienie naliczonych konsumentowi przekracza kwotę odpowiadającą kwocie odsetek maksymalnych za opóźnienie, o których mowa w art. 481 § 2¹ Kodeksu cywilnego, obliczonych od kwoty zaległości w spłacie kredytu, należnych na dzień pobrania tych opłat lub odsetek, należy się tylko kwota opłat i odsetek odpowiadająca kwocie tych odsetek maksymalnych za opóźnienie”. Przepis ten określa maksymalną wartość kwot, jaką kredytodawcy, w tym instytucje pożyczkowe, mogą pobrać od konsumentów w przypadku opóźnienia spłaty raty kredytu. Poprzez dodanie tego przepisu prawnie uregulowano wysokość opłat windykacyjnych stosowanych przez kredytodawców²¹ (np. wysłanie monitów, opłat za wysyłanie wiadomości SMS do kredytobiorcy, wizyty w domu konsumenta). Należy wskazać, że w sytuacji, gdy wysokość odsetek za opóźnienie spłaty kredytu osiąga maksymalny poziom określony w art. 481 § 2¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1963 r. Kodeks cywilny²², to kredytodawca może pobrać opłaty z tytułu zaległości w spłacie kredytu tylko w wysokości nieprzekraczającej odsetek maksymalnych za opóźnienie. Oznacza to, że jeśli kredytodawca nalicza od zaległej kwoty odsetki maksymalne za opóźnienie, to wykluczona jest możliwość naliczania oraz

¹⁹ Uzasadnienie do ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r., s. 17 [dostęp: 2.04.2020].

²⁰ Limit ten został ustalony na podstawie analiz danych dotyczących działalności firm pożyczkowych, tj. *Rynek firm pożyczkowych w Polsce* – Raport PwC sp. z o.o. z grudnia 2013 r., https://www.pwc.pl/pl/publikacje/assets/pwc_raport_rynek_firm_pożyczkowych.pdf [dostęp: 2.04.2020]; *Mikropożyczki w Polsce* – Raport Związku Firm Pożyczkowych z 2013 r., <http://instytutanalizrynkowych.pl/wp-content/uploads/2013/12/Mikropo%C5%BCyzki-w-Polsce.pdf> [dostęp: 2.04.2020], *Rynek firm pożyczkowych w Polsce. Charakterystyka sektora i profil klienta* – Raport Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych sierpień 2012 r., <https://zpf.pl/badania-i-publikacje/raporty-niecykliczne/> [dostęp: 2.04.2020], *Wpływ regulacji sektora finansowego w postaci maksymalnej stopy procentowej na rynek finansowy i gospodarkę – ocena ekspercka na podstawie modeli oceny ryzyka* – Raport Konferencji Przedsiębiorstw 2013 r., <https://zpf.pl/badania-i-publikacje/raporty-niecykliczne/> [dostęp: 2.04.2020].

²¹ W szczególności przez instytucje pożyczkowe.

²² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1963 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1145).

pobierania od konsumenta dodatkowych opłat, które wynikają z opóźnienia. Istotą tego przepisu jest ochrona konsumentów przed pobieraniem przez kredytodawców kredytu konsumenckiego, zwłaszcza instytucje pożyczkowe, nieuzasadnionych i wygórowanych opłat. Jest to także przeciwdziałanie narastaniu zadłużenia wynikającego z zawartej umowy kredytowej²³ oraz nadmiernym obciążeniom finansowym konsumentów²⁴.

Równie ważnym działaniem ustawodawcy w zakresie zwiększania poziomu ochrony konsumentów i zabezpieczenia ich interesów ekonomicznych było dodanie do ustawy o kredycie konsumenckim art. 36a²⁵. Przepis ten ustanawia limit pozaodsetkowych kosztów kredytu²⁶ oraz określa zasady jego obliczania²⁷. W *Uzasadnieniu do ustawy o zmianie ustawy* wskazano, że powodem wprowadzenia limitu pozaodsetkowych kosztów kredytu jest: „okoliczność, iż ograniczenie możliwości pobierania nadmiernych odsetek wynikające z art. 359 § 2¹ Kodeksu cywilnego nie stanowi wystarczającego instrumentu ochrony interesów konsumenta w sytuacji, gdy przedsiębiorcy, przestrzegając regulacji dotyczących maksymalnej wysokości odsetek, jednocześnie zastrzegają wysokie prowizje i dodatkowe opłaty o charakterze pozaodsetkowym”²⁸. Warto również wskazać, że stosowanie przez instytucje pożyczkowe nadmiernych i wygórowanych opłat i prowizji, które często przekraczają wysokość zaciągniętej pożyczki lub kredytu, niejednokrotnie było kwestionowane przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów²⁹. Dlatego też art. 33a u.k.k. ogranicza pobieranie przez kredytodawców, w szczególności instytucje pożyczkowe, często nieuzasadnionych i bardzo wysokich opłat. Należy podkreślić, że art. 36a u.k.k., podobnie jak art. 33a u.k.k., ma na celu ograniczenie obchodzenia przez kredytodawców przepisów o odsetkach maksymalnych, które są odpowiednio uregulowane w art. 359 § 2¹ k.c. i w art. 481 § 2¹ k.c. Dotyczy to przede wszystkim

²³ P. Mikłaszewicz, *Art. 33a [Należność]*, [w:] K. Osajda (red.), *Ustawa o kredycie konsumenckim. Komentarz*, Legalis, C.H. Beck, Warszawa 2019.

²⁴ O nadmiernym zadłużaniu konsumentów wynikających z nakładanych na nich przez kredytodawców obciążeń finansowych – opłat i odsetek za nieterminową spłatę zobowiązania zob. szerzej: E. Rutkowska-Tomaszewska, *Usługi finansowe; eadem, Ochrona prawna...*, s. 278; *eadem, Idea odpowiedzialnego...*, s. 115-136; M. Paleczna, *Koszty usług kredytowych świadczonych przez niebankowe instytucje pożyczkowe*, [w:] A. Ćwiąkała-Małyś, M. Karpińska (red.), *Prawno-finansowe systemy funkcjonowania wybranych jednostek organizacyjnych*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2018, s. 115-134.

²⁵ Przepis ten został dodany mocą ustawy 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).

²⁶ Zgodnie z art. 5 pkt 6a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim, pozaodsetkowe koszty kredytu – wszystkie koszty, które konsument ponosi w związku z umową o kredyt konsumencki, z wyłączeniem odsetek.

²⁷ O zasadach obliczania pozaodsetkowych kosztów kredytu zob. szerzej: T. Czech, *Kredyt konsumencki. Komentarz*, wyd. II, LEX/el., *Art. 36(a). Limit pozaodsetkowych kosztów kredytu*.

²⁸ Uzasadnienie do ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r..., s. 19 [dostęp: 2.04.2020].

²⁹ Zob. szerzej: M. Paleczna, *Nieprawidłowości...*; *eadem, Koszty usług kredytowych...*, s. 115-134.

różnego rodzaju opłat oraz prowizji, które są pobierane przez instytucje pożyczkowe, jak i pozostałych kredytodawców.

Jeżeli kwota pozaodsetkowych kosztów kredytu wyliczona przez kredytodawcę przekracza wartości maksymalne wskazane w art. 36a u.k.k., to zgodnie z art. 36a ust. 3 u.k.k., konsument nie jest zobowiązany do zapłaty tej kwoty. Konsument zobowiązany jest do zapłaty kwoty, która odpowiada wartościom maksymalnym, nawet wówczas gdy postanowienia umowy stanowią inaczej.

Ustawa nowelizująca wprowadziła także do ustawy o kredycie konsumenckim art. 36b, który określa sposób ustalania całkowitej kwoty kredytu oraz pozaodsetkowych kosztów kredytu w sytuacji odroczenia spłaty zadłużenia przez kredytodawcę w okresie 120 dni od dnia wypłaty kredytu. Jest to przepis ograniczający zjawisko tzw. rolowania pożyczek³⁰ przez instytucje pożyczkowe. Celem tego przepisu jest zapobieganie pobierania wysokich opłat przez kredytodawców w sytuacji, gdy dochodzi do odroczenia spłaty zadłużenia wynikającego z umowy o kredyt konsumencki w okresie 120 dni od dnia wypłaty tego kredytu. Należy zaznaczyć, że art. 36b u.k.k. ogranicza możliwość pomijania przez kredytodawców art. 36a u.k.k., a więc limitu pozaodsetkowych kosztów kredytu. Oznacza to zatem, że jeżeli w okresie 120 dni od dnia wypłaty tego kredytu zdecydowano o odroczeniu spłaty zadłużenia wynikającego z umowy o kredyt konsumencki, to dla ustalenia maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu stosuje się kwotę pierwotnie udzielonego kredytu, który został wypłacony konsumentowi. Jest to szczególne rozwiązanie, które zapobiega sztucznemu wydłużaniu okresu spłaty zadłużenia przez kredytodawców i pobieraniu przez nich nadmiernie wygórowanych opłat od konsumentów³¹, co skutkuje powstaniem dodatkowych kosztów po stronie konsumentów i w rezultacie prowadzi do wzrostu ich zadłużenia.

Bywa również tak, że kredytodawcy, zazwyczaj instytucje pożyczkowe, udzielają konsumentom kilku kredytów w krótkich odstępach czasu. Ze względu na konieczność zapewnienia ochrony interesów ekonomicznych konsumentów i zapobieganie ich

³⁰ O problemie tzw. rolowania pożyczek zob. szerzej: Raport Rzecznika Finansowego – *Kredyty konsumenckie. Bieżące problemy*, https://rf.gov.pl/pdf/Raport_Kredyty_konsumenckie_final.pdf, s. 5-9 [dostęp: 5.04.2020]; I. Dąbrowska-Antoniak, *Przykładowe problemy klientów firm pożyczkowych*, [w:] A. Jurkowska-Zeidler, J. Monkiewicz, E. Rutkowska-Tomaszewska, T. Bednarczyk, A. Sopoćko (red.), *Raport: nieprawidłowości na rynku finansowym a ochrona konsumenta*, Rzecznik Finansowy, Warszawa 2019, s. 353 i n. https://rf.gov.pl/pdf/DKN_Raport_nieprawidlowosci_wrzesien2019.pdf [dostęp: 6.04.2020].

³¹ Przyjęte rozwiązanie ma na celu przeciwdziałanie omijaniu przez kredytodawców, zwłaszcza instytucje pożyczkowe, art. 36a u.k.k., który ustala maksymalną wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu. Należy wskazać, że instytucje pożyczkowe celowo udzielają konsumentom kredytów (pożyczek) krótkoterminowych, potocznie nazywanych „chwilówkami”, gdyż koszty ich obsługi przez konsumentów są wysokie, co powoduje, że decydują się na propozycję instytucji pożyczkowej o przedłużeniu okresu spłaty na kolejny okres. W rezultacie skutkuje to powstawaniem dodatkowych kosztów dla konsumenta, które wynikają z przedłużenia tego okresu i powoduje to wzrost ich zadłużenia.

nadmiernemu zadłużeniu, w tym wpadnięciu w tzw. „spirale zadłużenia”³², ustawa nowelizująca wprowadziła do ustawy o kredycie konsumenckim art. 36c, który określa szczególne zasady udzielenia przez kredytodawcę konsumentowi, który nie dokonał pełnej spłaty kredytu, kolejnych kredytów w okresie 120 dni od dnia wypłaty pierwszego z kredytów. W tym przypadku całkowitą kwotę kredytu niezbędną do ustalenia maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu, o której mowa w art. 36a, stanowi kwota pierwszego z kredytów, który został wypłacony konsumentowi. Natomiast pozaodsetkowe koszty kredytu obejmują sumę pozaodsetkowych kosztów wszystkich kredytów udzielonych w tym okresie, czyli przez okres 120 dni od dnia wypłaty pierwszego kredytu. Przepis ten stosuje się wyłącznie w sytuacji, gdy kolejne kredyty udzielane są konsumentowi przez tego samego kredytodawcę³³.

3. Zmiany regulacyjne dotyczące instytucji pożyczkowych wprowadzone do ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim mocą ustawy z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami

Istotne zmiany w zakresie funkcjonowania instytucji pożyczkowych w Polsce wprowadziła ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami³⁴ (dalej jako: ustawa o kredycie hipotecznym lub u.k.h.). Choć ustawa ta kompleksowo reguluje zasady i tryb zawierania umów o kredyt hipoteczny, a także określa prawa i obowiązki konsumentów, kredytodawców, pośredników kredytu hipotecznego i agentów w związku z zawartą umową o kredyt hipoteczny, to jednocześnie wprowadziła zmiany w ustawie o kredycie konsumenckim³⁵ poprzez doprecyzowanie niektórych obowiązujących wówczas przepisów oraz poprzez dodanie nowych. Celem wprowadzonych zmian jest przyczynienie się do zwiększenia porównywalności i transparentności ofert kredytodawców, a ponadto wzmocnienie pozycji konsumenta na rynku kredytów konsumenckich³⁶. W tej części opracowania zrezygnowano z przedstawienia wszystkich zmian wprowadzonych do ustawy

³² O zjawisku nadmiernego zadłużania się przez konsumentów zob. szerzej: E. Rutkowska-Tomaszewska, *Ochrona prawna...*, s. 278; *eadem*, *Idea odpowiedzialnego...*, s. 115-136.

³³ T. Czech, *Kredyt konsumencki...*, LEX/el., Art. 36(a)...

³⁴ T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 819.

³⁵ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1528).

³⁶ Uzasadnienie do ustawy z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 819), druk sejmowy 1210 <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1210>, s. 3 [dostęp: 10.04.2020].

o kredycie konsumenckim mocą ustawy o kredycie hipotecznym, gdyż dotyczą one wszystkich kredytodawców kredytu konsumenckiego. Dlatego też Autorka dokonuje analizy zmian regulacyjnych, które bezpośrednio dotyczą instytucji pożyczkowych.

Ustawa o kredycie hipotecznym dodała do ustawy o kredycie konsumenckim³⁷ art. 59aa-59ag, które regulują kwestie związane z rozpoczęciem działalności przez instytucje pożyczkowe, a więc wprowadzeniem rejestru instytucji pożyczkowych (dalej: Rejestr) i koniecznością uzyskania wpisu do Rejestru przez instytucje pożyczkowe przed rozpoczęciem prowadzenia przez nie działalności.

Powodem powstania tego Rejestru był dynamiczny rozwój sektora pożyczkowego w Polsce, który tworzą podmioty spoza sektora bankowego³⁸ i które oferują zwykle konsumentom kredyty konsumenckie o niskiej kwocie i krótkim okresie kredytowania. Warto również zaznaczyć, że do dnia wejścia w życie przepisów ustawy o kredycie hipotecznym, tj. 22 lipca 2017 r., instytucje pożyczkowe, w przeciwieństwie do podmiotów sektora bankowego, nie były objęte obowiązkiem rejestracji oraz nie podlegały odpowiednim formom regulacji i nadzoru³⁹. Stąd też celem wprowadzonego Rejestru jest: „zwiększenie ochrony konsumenta przez zapewnienie możliwości identyfikacji podmiotów prowadzących działalność instytucji pożyczkowych w zakresie udzielania kredytów konsumenckich”⁴⁰.

Zgodnie z art. 59aa u.k.k. przedsiębiorca, który jest instytucją pożyczkową w rozumieniu art. 5 pkt 2a u.k.k., od dnia 22 lipca 2017 r. może wykonywać działalność polegającą na udzieleniu kredytów konsumentom wyłącznie po uzyskaniu wpisu do Rejestru, który prowadzony jest przez Komisję Nadzoru Finansowego (dalej: KNF). Istotne jest, że za dzień rozpoczęcia działalności przez instytucję pożyczkową uważa się dzień dokonania jej wpisu do Rejestru. Jednoznacznie oznacza to, że przedsiębiorca-instytucja pożyczkowa nie może prowadzić działalności przed dokonaniem wpisu do Rejestru i tym samym nie może udzielać kredytów konsumentom. Wpis do Rejestru dokonywany jest przez KNF na wniosek instytucji pożyczkowej, jeżeli spełnia wymogi enumeratywnie wskazane w ustawie o kredycie konsumenckim, a więc wymogi z art. 59a ust. 1-4 u.k.k.

Rejestr jest prowadzony przez KNF w formie teleinformatycznej i jest jawny dla konsumentów oraz pozostałych uczestników rynku finansowego. Dzięki temu konsument w prosty i szybki sposób może zweryfikować, czy dany podmiot faktycznie jest instytucją

³⁷ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1528).

³⁸ Uzasadnienie do ustawy z dnia 23 marca 2017 r. ..., s. 60 [dostęp: 10.04.2020].

³⁹ W rezultacie powodowało to, że do Rzecznika Finansowego wpływały skargi konsumentów dotyczące nieprawidłowości w praktykach instytucji pożyczkowych. Od początku działalności Rzecznika Finansowego, a więc od dnia 15 października 2015 r. do Rzecznika Finansowego wpłynęło 491 skarg na działania instytucji pożyczkowych.

⁴⁰ Uzasadnienie do ustawy z dnia 23 marca 2017 r. ..., s. 60 [dostęp: 10.04.2020].

pożyczkową i spełnia wymogi wynikające z ustawy o kredycie konsumenckim, czyli uprawniające go do prowadzenia działalności pożyczkowej i udzielania kredytów konsumentom.

4. Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie jako działanie skierowane przeciwko udzielaniu pożyczek o charakterze lichwiarskim⁴¹

Opisane poprzednich częściach zmiany regulacyjne o charakterze antylchwiarskim, które swoim zakresem objęły m.in. sektor pożyczkowy, nie przyczyniły się do całkowitego wyeliminowania nadużyć instytucji pożyczkowych i nadal występują próby omijania przepisów przez te podmioty. Potwierdza to rosnąca liczba skarg kierowanych przez konsumentów do Rzecznika Finansowego⁴², a także opublikowany w grudniu 2018 r. Raport Rzecznika Finansowego *Kredyty konsumenckie. Bieżące problemy*⁴³ (dalej: Raport). Z Raportu jednoznacznie wynika, że mimo obowiązujących przepisów kredytodawcy, a w szczególności instytucje pożyczkowe, stosują bardzo zróżnicowane i wygórowane opłaty i prowizje, których wysokość nie jest adekwatna do podejmowanych przez kredytodawców czynności, choć ich wysokości mieszczą się w limicie maksymalnych pozaodsetkowych kosztów kredytu. Zaobserwowano również, że instytucje pożyczkowe sztucznie wydłużają okres kredytowania w celu naliczenia wyższych kosztów pozaodsetkowych. Inną nieprawidłowością zaobserwowaną w praktykach instytucji pożyczkowych jest refinansowanie kredytu udzielonego konsumentowi przez różne podmioty powiązane kapitałowo bądź osobowo (tzw. rolowanie kredytu) i pobieranie z tego tytułu bardzo wysokich opłat, które bezpośrednio wpływają na koszt kredytu oraz powodują wzrost zadłużenia konsumentów.

⁴¹ Ze względu na wielość wprowadzanych zmian i ograniczenia wynikające z rozmiaru publikacji w tej części opracowania przedstawione zostaną propozycje Projektu ustawy, które zmieniają ustawę o kredycie konsumenckim.

⁴² W latach 2016-2018 do Rzecznika Finansowego konsumenci skierowali łącznie 4623 wniosków dotyczących kredytu konsumenckiego, z czego 3680 wniosków dotyczyło bankowych kredytów konsumenckich, pozostała część wniosków, tj. 943 wnioski, dotyczyła kredytów udzielanych przez instytucje pożyczkowe. Dane dotyczące wniosków konsumentów na nieprawidłowe działania kredytodawców przedstawione zostały w: Załączniku do Sprawozdania Rzecznika Finansowego i jego Biura z działalności w 2016 r., https://rf.gov.pl/files/22560__5313__Sprawozdanie_Rzecznika_Finansowego_za_2016_r_tabele.pdf, s. 55 [dostęp: 19.04.2020]; Sprawozdanie z działalności Rzecznika Finansowego za 2017 r. oraz uwagi o stanie przestrzegania prawa i interesów klientów podmiotów rynku finansowego, https://rf.gov.pl/files/22778__5316__Sprawozdanie_Rzecznika_Finansowego_za_2017_r_.pdf, s. 19 [dostęp: 19.04.2020]; Sprawozdanie z Działalności Rzecznika Finansowego w 2018 r. oraz uwagi o stanie przestrzegania prawa i interesów klientów podmiotów rynku finansowego, https://rf.gov.pl/files/22980__5328__Sprawozdanie_Rzecznika_Finansowego_za_2018_r_.pdf, s. 26 [dostęp: 19.04.2020].

⁴³ Raport Rzecznika Finansowego – *Kredyty konsumenckie...* [dostęp: 19.04.2020].

Ze względu na występowanie tych, ale także innych nieprawidłowości w praktykach instytucji pożyczkowych, 2 lipca 2019 r. do Sejmu wpłynął *Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie*⁴⁴ (dalej jako: Projekt ustawy), a jego pierwsze czytanie odbyło się 19 lipca 2019 r., po którym Projekt ustawy został skierowany do prac w Komisji Finansów Publicznych⁴⁵.

Projekt ustawy ma na celu zagwarantowanie ochrony konsumentów korzystających z usług kredytowych instytucji pożyczkowych oraz wzmocnienie pozycji konsumentów w relacjach z tymi podmiotami poprzez wprowadzenie przepisów ograniczających upowszechnianie nieuczciwych praktyk rynkowych instytucji pożyczkowych oraz wyeliminowanie dopuszczalności omijania przez instytucje pożyczkowe przepisów ustawy o kredycie konsumenckim⁴⁶. Osiągnięcie tych celów możliwe jest poprzez podjęcie kompleksowych działań na gruncie ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim⁴⁷, ustawy z dnia 23 kwietnia 1963 r. – Kodeks cywilny⁴⁸ oraz ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny⁴⁹.

Należy wskazać, że Projekt ustawy przewiduje wprowadzenie zmian do ustawy o kredycie konsumenckim, które polegają na obniżeniu górnego limitu pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego obliczanego zgodnie z art. 36a u.k.k.⁵⁰ Wartości, które aktualnie wynoszą 25% dla kosztów niezależnych od okresu kredytowania oraz 30% dla kosztów uzależnionych od okresu kredytowania, w obu przypadkach mają zostać pomniejszone do 10%. Projektodawca sugeruje również, że w celu zapobiegania ponoszeniu przez konsumentów nadmiernych kosztów konieczne jest wprowadzenie zmian w art. 36a ust. 2 u.k.k. poprzez ustanowienie pozaodsetkowych kosztów kredytu konsumenckiego w całym okresie kredytowania na poziomie nie wyższym od 75% całkowitej kwoty kredytu.

Ciekawym rozwiązaniem proponowanym przez projektodawcę jest dodanie do ustawy o kredycie konsumenckim przepisu o treści: „Art. 10a. 1. Kredytodawca przed udzieleniem konsumentowi kredytu konsumenckiego ma obowiązek odebrania od konsumenta oświadczenia o jego dochodach i wydatkach w zakresie niezbędnym dla oceny

⁴⁴ Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie. Druk sejmowy 3600 <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3600> [dostęp: 19.04.2020].

⁴⁵ Zgodnie z informacjami udostępnionymi na stronie internetowej Sejmu, trwają prace nad projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie. Projekt ww. ustawy jest w Komisji Finansów Publicznych, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3600> [dostęp: 19.04.2020].

⁴⁶ Przypadki nadużyć instytucji pożyczkowych względem konsumentów zostały przedstawione w Uzasadnieniu do Rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie, Druk sejmowy 3600, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3600> [dostęp: 19.04.2020].

⁴⁷ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. kredycie konsumenckim (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1083).

⁴⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1963 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1145).

⁴⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1950).

⁵⁰ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1083.

zdolności kredytowej konsumenta, o której mowa w art. 9, i analizy ryzyka kredytowego”. Wprowadzenie tego przepisu jest istotne z uwagi na fakt nieprzestrzegania przez niektóre instytucje pożyczkowe art. 9 ust.1 i 2 u.k.k.⁵¹, który dotyczy obowiązku przeprowadzania oceny zdolności kredytowej konsumentów. Jak wskazano w Uzasadnieniu do Rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie (dalej: *Uzasadnienie do Rządowego projektu*), instytucje pożyczkowe często w nieprawidłowy sposób dokonują oceny zdolności kredytowej konsumentów, przez co kredyty udzielane są konsumentom, których sytuacja finansowa jest wątpliwa, lub nawet tym, którzy nie posiadają zdolności kredytowej. W konsekwencji konsumentom udzielany jest kredyt, którego wysokość nie jest adekwatna do ich możliwości finansowych. Powoduje to, że po stronie konsumentów bardzo często występują problemy z terminową spłatą zobowiązania, a instytucje pożyczkowe nakładają na nich wysokie opłaty oraz odsetki z tytułu nieprawidłowego – nieterminowego wykonywania zobowiązań wynikających z umowy kredytowej, które stanowią zysk dla tychże instytucji. Projektodawca przewiduje również, aby dodawany do ustawy o kredycie konsumenckim art. 10a w ustępie 5 regulował kwestie związane z udzieleniem konsumentowi kredytu bez uprzedniego uzyskania informacji przez kredytodawcę, a także wtedy gdy z treści oświadczenia wynika, że konsument ma zaległości w spłacie innego zobowiązania wynoszące powyżej 6 miesięcy, a kredytodawca – instytucja pożyczkowa udziela kredytu konsumentowi. W obu przypadkach, co potwierdza projektodawca, zbycie wierzytelności z umowy o kredyt konsumencki w drodze przelewu lub w inny sposób ma zostać uznane za nieważne⁵². Natomiast dochodzenie roszczeń przez kredytodawcę będzie możliwe „dopiero od momentu całkowitej spłaty tego zobowiązania, jego wygaśnięcia lub stwierdzenia nieistnienia zobowiązania”⁵³. Mając na uwadze liczne nieprawidłowości w zakresie udzielania kredytów przez instytucje pożyczkowe i sposobu dochodzenia roszczeń z tytułu zaległości w spłacie rat kredytowych, wprowadzenie tego przepisu jest zasadne i konieczne dla zapewnienia ochrony interesów ekonomicznych konsumentów i zapobieganiu nadmiernemu ich zadłużaniu.

Innym proponowanym rozwiązaniem, które niewątpliwie będzie sprzyjać ograniczaniu nieprawidłowości w praktykach rynkowych instytucji pożyczkowych i tym samym będzie wpływać na wzrost poziomu ochrony konsumentów korzystających z usług kredytowych tych instytucji, jest wprowadzenie nadzoru KNF nad działalnością instytucji pożyczkowych. Za koniecznością sprawowania nadzoru KNF nad instytucjami

⁵¹ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1083.

⁵² *Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie*, druk sejmowy nr 3600, s. 49 i n., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3600> [dostęp: 19.04.2020].

⁵³ *Ibidem*.

pożyczkowymi przemawia również fakt skutecznego, a nade wszystko szybkiego działania KNF i prowadzonych postępowań administracyjnych⁵⁴.

Zgodnie z przedstawionym Projektem ustawy planowane jest dokonanie zmiany art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym⁵⁵ poprzez wprowadzenie punktu 11, zgodnie z którym: „11) nadzór nad instytucjami pożyczkowymi sprawowany zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim”⁵⁶. Projektodawca proponuje także dodanie do ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim rozdziału 5ab *Nadzór i finansowanie nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego*, który będzie regulował zasady sprawowania nadzoru przez KNF. Podkreślić należy, że zgodnie z celem Projektu ustawy KNF ma być odpowiedzialna za prowadzenie nadzoru ostrożnościowego, mając na względzie bezpieczeństwo systemu finansowego⁵⁷. Dlatego też planowane jest wprowadzenie rozwiązań, które będą wspomagać realizację tego celu przez KNF. Jak wskazano w Uzasadnieniu do Rządowego projektu, „[...] nadzór ten będzie realizowany przez Komisję Nadzoru Finansowego w czterech formach: badanie zgodności działania z przepisami ustawy o kredycie konsumenckim, nałożenie kary za naruszenie przepisów art. 7-56 tej ustawy, wykreślenie z rejestru oraz zamieszczenie wzmianki w stosownym rejestrze o wykreśleniu”⁵⁸.

Ponadto w ramach nadzoru sprawowanego przez KNF nad instytucjami pożyczkowymi możliwe będzie stosowanie przez organ nadzoru odpowiednich sankcji administracyjnoprawnych⁵⁹ w przypadku stwierdzenia naruszenia przez instytucje pożyczkowe przepisów ustawy o kredycie konsumenckim⁶⁰, co niewątpliwie wpływać będzie na poprawę poziomu ochrony konsumentów w Polsce i tym samym będzie przyczyniać się do ograniczenia patologii udzielania pożyczek o charakterze lichwiarskim.

5. Podsumowanie i wnioski

Z uwagi na specyfikę i szczególną rolę, jaką odgrywa pozabankowy sektor pożyczkowy, niezwykle ważne jest, aby instytucje pożyczkowe tworzące ten sektor prowadziły działalność zgodnie z obowiązującymi przepisami. Przestrzeganie przez instytucje pożyczkowe przepisów dotyczących limitu pozaodsetkowych kosztów kredytu jest

⁵⁴ *Ibidem*, s. 66.

⁵⁵ Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 196, z późn. zm.).

⁵⁶ *Rządowy projekt ustawy...*, s. 7 [dostęp: 19.04.2020].

⁵⁷ Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy..., s. 69.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 70.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 70-71.

⁶⁰ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1083.

niezbędne do zachowania i zapewnienia stabilnego funkcjonowania rynku kredytów konsumenckich, rynku finansowego, ale także całej gospodarki.

To „wyjątkowe traktowanie” rynku pozabankowych usług kredytowych dla konsumentów jest uzasadnione istniejącą między kredytodawcą – instytucją pożyczkową a konsumentem kredytobiorcą różnicą interesów, jak również występującą między nimi asymetrią informacji na temat istoty usługi kredytowej, odpłatnością za nią i ryzykami z nią związanymi.

Należy zatem wskazać, że rozwiązania prawne wprowadzone na gruncie ustawy o kredycie konsumenckim są konieczne z uwagi na fakt zwiększenia poziomu ochrony konsumentów przed nadmiernymi kosztami wynikającymi z zawarcia umowy kredytowej, w szczególności gdy kredytodawcą jest instytucja pożyczkowa.

Warto również dodać, że wpływ na zwiększenie ochrony konsumentów korzystających z usług kredytowych instytucji pożyczkowych miało wprowadzenie Rejestru Instytucji Pożyczkowych, który prowadzony jest przez KNF. Uzyskanie takiego wpisu przez instytucję pożyczkową oznacza, że została ona zweryfikowana przez KNF w postępowaniu rejestrowym, czyli spełnia wymogi określone w ustawie o kredycie konsumenckim, zachowuje gwarancje stabilności finansowej (poprzez posiadany kapitał zakładowy i konieczność publikowania sprawozdań finansowych).

Pozytywnie należy ocenić również zmiany zaproponowane w Rządowym projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie. Wprowadzenie tych zmian wydaje się zasadne ze względu na występowanie różnego rodzaju nadużyć w praktykach instytucji pożyczkowych i nieustannych próbach omijania obowiązujących przepisów, zwłaszcza tych, które dotyczą kosztów kredytu konsumenckiego.

Bibliografia

Akty prawa krajowego

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1145).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1950).
- Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 196, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1497).
- Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1528).
- Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1083).
- Ustawa 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).

Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 819).

Orzecznictwo

Wyrok Sądu Okręgowego w Słupsku z dnia 28 lutego 2013 r., IV Ca 117/13, LEX nr 1883741.

Wyrok Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Śródmieścia z dnia 23 kwietnia 2013 r., VIII C 32/12, LEX nr 1910540.

Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 11 czerwca 2013 r., V Ca 919/13, LEX nr 1871504.

Literatura

Czech T., *Kredyt konsumencki. Komentarz*, wyd. II. LEX/el.

Czech T., *Kredyt konsumencki. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

Dąbrowska-Antoniak I., *Przykładowe problemy klientów firm pożyczkowych*, [w:] A. Jurkowska-Zeidler, J. Monkiewicz, E. Rutkowska-Tomaszewska, T. Bednarczyk, A. Sopoćko (red.), *Raport: nieprawidłowości na rynku finansowym a ochrona konsumenta*, Rzecznik Finansowy, Warszawa 2019.

Gemzik-Selwach A., *Klienci instytucji pożyczkowych i ich ochrona*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2017.

Mikłaszewicz P., *Art. 33a [Należność]*, [w:] K. Osajda (red.), *Ustawa o kredycie konsumenckim. Komentarz*, Legalis, C.H. Beck, Warszawa 2019.

Osajda K. (red.), *Ustawa o kredycie konsumenckim. Komentarz*, Legalis, C.H. Beck, Warszawa 2019.

Paleczna M., *Koszty usług kredytowych świadczonych przez niebankowe instytucje pożyczkowe*, [w:] A. Cwiąkała-Małys, M. Karpińska (red.), *Prawno-finansowe systemy funkcjonowania wybranych jednostek organizacyjnych*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018.

Paleczna M., *Misselling na rynku niebankowych kredytów konsumenckich w świetle aktualnych problemów rynkowych*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, t. 8.

Paleczna M., *Nieprawidłowości na rynku kredytów konsumenckich*, [w:] A. Jurkowska-Zeidler, J. Monkiewicz, E. Rutkowska-Tomaszewska, T. Bednarczyk, A. Sopoćko (red.), *Raport: nieprawidłowości na rynku finansowym a ochrona konsumenta*, Rzecznik Finansowy, Warszawa 2019.

Rutkowska-Tomaszewska E., *Idea odpowiedzialnego pożyczania na rynku niebankowych kredytów konsumenckich w Polsce*, [w:] A. Cwiąkała-Małys, M. Karpińska (red.), *Wyzwania*

współczesnych finansów: *wybrane problemy*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2018.

Rutkowska-Tomaszewska E., *Nadużycia na rynku usług finansowych wobec konsumentów: ujęcie ogólne i przeglądowe*, [w:] A. Jurkowska-Zeidler, J. Monkiewicz, E. Rutkowska-Tomaszewska, T. Bednarczyk, A. Sopoćko (red.), *Raport: nieprawidłowości na rynku finansowym a ochrona konsumenta*, Rzecznik Finansowy, Warszawa 2019.

Rutkowska-Tomaszewska, *Ochrona prawna kredytobiorcy-konsumenta w świetle najnowszych projektowanych regulacji prawnych*, [w:] M. Ganczar, E. Sługocka-Krupa (red.), *Ochrona konsumenta i jej współczesne wyzwania*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2014.

Rutkowska-Tomaszewska E., *Usługi finansowe – dobrodziejstwo i (czy) zagrożenie dla konsumentów? Czy ochrona konsumenta usług finansowych jest obecnie efektywna i wystarczająca?*, [w:] M. Jagielska, E. Sługocka-Krupa, K. Podgórski (red.), *Ochrona konsumenta na rynku usług*, C.H. Beck, Warszawa 2016.

Inne

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3600> [dostęp: 19.04.2020].

Mikropożyczki w Polsce – Raport Związku Firm Pożyczkowych z 2013 r., <http://instytutanalizrynkowych.pl/wp-content/uploads/2013/12/Mikropo%C5%BCyczki-w-Polsce.pdf> [dostęp: 2.04.2020].

Raport Rzecznika Finansowego *Kredyty konsumenckie. Bieżące problemy*, https://rf.gov.pl/pdf/Raport_Kredyty_konsumenckie_final.pdf [dostęp: 5.04.2020].

Rynek firm pożyczkowych w Polsce. Charakterystyka sektora i profil klienta – Raport Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych, sierpień 2012 r., <https://zpf.pl/badania-i-publikacje/raporty-niecykliczne/> [dostęp: 2.04.2020].

Rynek firm pożyczkowych w Polsce – Raport PwC sp. z o.o. grudzień 2013 r., https://www.pwc.pl/pl/publikacje/assets/pwc_raport_rynek_firm_pożyczkowych.pdf [dostęp: 2.04.2020].

Sprawozdanie z działalności Rzecznika Finansowego w 2018 r. oraz uwagi o stanie przestrzegania prawa i interesów klientów podmiotów rynku finansowego, https://rf.gov.pl/files/22980__5328__Sprawozdanie_Rzecznika_Finansowego_za_2018_r_.pdf [dostęp: 19.04.2020].

Sprawozdanie z działalności Rzecznika Finansowego za 2017 r. oraz uwagi o stanie przestrzegania prawa i interesów klientów podmiotów rynku finansowego, https://rf.gov.pl/files/22778__5316__Sprawozdanie_Rzecznika_Finansowego_za_2017_r_.pdf [dostęp: 19.04.2020].

Uzasadnienie do ustawy z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 819), druk sejmowy 1210, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1210> [dostęp: 10.04.2020].

Uzasadnienie do ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3460, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3460> [dostęp: 2.04.2020].

Uzasadnieniu do Rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie, druk sejmowy nr 3600, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3600> [dostęp: 19.04.2020].

Wpływ regulacji sektora finansowego w postaci maksymalnej stopy procentowej na rynek finansowy i gospodarkę – ocena ekspercka na podstawie modeli oceny ryzyka – Raport Konferencji Przedsiębiorstw 2013 r., <https://zpf.pl/badania-i-publikacje/raporty-niecykliczne/> [dostęp: 2.04.2020].

Załącznik do Sprawozdania Rzecznika Finansowego i jego Biura z działalności w 2016 r., https://rf.gov.pl/files/22560__5313__Sprawozdanie_Rzecznika_Finansowego_za_2016_r____tabelle.pdf [dostęp: 19.04.2020].

Regulatory changes in the sector of lending institutions and their impact on increasing the level of consumer protection

Abstract

In recent years, a number of regulations have been introduced which have a direct and significant impact on the functioning of loan institutions in Poland. The reason for introducing the changes was the necessity to organize the non-banking loan market and its professionalisation. It should also be pointed out that the necessity to introduce appropriate changes was caused by an increase in the number of irregularities in the practices of loan institutions, especially in the area of consumer credit costs. The study attempts to analyze the regulatory changes introduced in the years 2015-2017 and the changes proposed by the project provider in 2019. The aim of the study is to indicate that taking regulatory action, which includes credit institutions, is necessary to guarantee the level of protection of consumers – borrowers and strengthen their position in relations with creditors – in the analyzed case of lending institutions.

Keywords

loan institution, consumer, consumer credit, consumer protection, non-interest credit costs