

• F I N A N S E I P R A W O F I N A N S O W E •

• Journal of Finance and Financial Law •

Grudzień/December 2016 • vol. III, no. 4

ISSN 2353-5601

**ZWIĘKSZENIE POZIOMU OCHRONY
KONSUMENTÓW KORZYSTAJĄCYCH
Z USŁUG INSTYTUCJI POŻYCZKOWYCH
W ŚWIECIE NOWYCH REGULACJI
PRAWNYCH WPROWADZONYCH USTAWĄ
Z DNIA 5 SIERPNIA 2015 R. O ZMIANIE USTAWY
O NADZORZE NAD RYNKIEM FINANSOWYM
ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW
(DzU 2015, Poz. 1357)**

Anna Młostoń-Olszewska*

Streszczenie:

Artykuł dotyczy rozwiązań prawnych chroniących konsumentów przed ponoszeniem nadmiernych kosztów w związku z zaciąganiem pożyczek na rynku pozabankowym. Celem artykułu jest przedstawienie nowych, wprowadzonych *Ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw* [DzU 2015, poz. 1357], rozwiązań legislacyjnych dotyczących kredytu konsumenckiego oraz dokonanie oceny, czy rozwiązania te zwiększą ochronę konsumentów. W artykule dokonano porównania nowych rozwiązań legislacyjnych z rozwiązaniami stosowanymi dotychczas oraz krytycznej analizy nowych rozwiązań. W artykule wykazano, że nowy model ochrony konsumentów powinien zwiększyć bezpieczeństwo konsumentów.

Słowa kluczowe: konsument, prawo, kredyt.

JEL Class: K2.

* Radca prawny w Delegaturze Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Łodzi.

Przytoczone w artykule poglądy są poglądami prywatnymi i nie powinny być utożsamiane ze stanowiskiem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

WPROWADZENIE

W dniu 5 sierpnia 2015 r. została uchwalona *Ustawa o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw* [DzU 2015, poz. 1357]. Ustawa ta wprowadziła do *Ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim*, [t.j. DzU 2016, poz. 1528] szereg nowych regulacji. Do najważniejszych nowych regulacji należy wprowadzenie do ustawy o kredycie konsumenckim pojęcia „instytucji pożyczkowej” i wymogów działalności dla takiej instytucji oraz pojęcia pozaodsetkowych kosztów kredytu i maksymalnej wysokości takich kosztów. Ponadto nowelizacja ustanowiła gwarancje dotyczące zwrotu opłaty przygotowawczej oraz łączny limit dla odsetek za opóźnienie i innych opłat z tytułu zaległości w spłacie. Analiza nowych przepisów wykazuje, że do ustawy wprowadzone zostały rozwiązania, które były stosowane wcześniej, takie jak ustawowe ograniczenie pozaodsetkowych kosztów kredytu, a ponadto rozwiązania nowe, dotychczas nieznane. W tej sytuacji zasadne staje się dokonanie oceny, czy nowy model prawny zwiększy bezpieczeństwo konsumentów¹ na pozabankowym rynku pożyczkowym.

1. OCHRONA KONSUMENTÓW NA POZABANKOWYM RYNKU POŻYCZKOWYM W ŚWIEŁLE PRZEPISÓW USTAWY Z DNIA 20 LIPCA 2001 R. O KREDYCIE KONSUMENCKIM (DzU, Nr 100, Poz. 1081 ZE ZM.) ORAZ DOTYCHCZASOWYCH PRZEPISÓW USTAWY Z DNIA 12 MAJA 2011 R. O KREDYCIE KONSUMENCKIM (T.J. DzU 2014, Poz. 1497)

W dniu 20 lipca 2001 r. uchwalona została *Ustawa o kredycie konsumenckim*² [DzU 2001, nr 100, poz. 1081 ze zm.] (dalej: pierwsza u.k.k.). Ustawa ta opierała się na postanowieniach *Dyrektywy Rady nr 87/102/EWG z dnia 22 grudnia 1986 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych*

¹ Użyte w artykule pojęcie: konsument – oznacza konsumenta w rozumieniu przepisu art. 22¹ *Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny* (dalej: k.c.); kredytodawca, pożyczkodawca, przedsiębiorca – oznaczają przedsiębiorcę w rozumieniu art. 43¹ k.c., który w zakresie swojej działalności gospodarczej lub zawodowej, udziela lub daje przyrzeczenie udzielenia konsumentowi kredytu; kredyt konsumencki – oznacza kredyt w rozumieniu art. 3 ust. 1 i 2 *Ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim*, w tym w szczególności pożyczkę, o której mowa w art. 3 ust. 2 pkt 1 tej ustawy.

² *Ustawa z dnia 20 lipca 2001 r. o kredycie konsumenckim* weszła w życie w dniu 19 września 2002 r. i została uchylona z dniem 18 grudnia 2011 r., kiedy to weszła w życie obowiązująca aktualnie *Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim*.

i administracyjnych państw członkowskich dotyczących kredytu konsumenckiego [DzUrz WE L 42 z dnia 12.02.1987 r., s. 48]. Rozwiązania wprowadzone tą ustawą okazały się jednak niewystarczające [za: Ofiarski 2014]. W trakcie prac nad nowelizacją tej ustawy prowadzone były zatem dyskusje m.in. nad potrzebą zwiększenia ochrony konsumentów poprzez ustanowienie ustawowego limitu kosztów kredytu konsumenckiego. W rezultacie, w dniu 20 lutego 2006 r.³ do pierwszej u.k.k. została wprowadzona regulacja art. 7a, zgodnie z którą łączna kwota wszystkich opłat, prowizji oraz kosztów związanych z zawarciem umowy o kredyt konsumencki, z wyłączeniem udokumentowanych lub wynikających z innych przepisów prawa kosztów, związanych z ustanowieniem, zmianą lub wygaśnięciem zabezpieczeń i ubezpieczeń, nie mogła przekroczyć 5% kwoty udzielonego kredytu konsumenckiego. Regulacja art. 7a wraz z wprowadzoną równoległe do k.c. instytucją odsetek maksymalnych miały na celu wyeliminowanie z obrotu gospodarczego zjawiska lichwy. Przepis art. 7a pierwszej u.k.k. w praktyce nie zapewnił jednakże kredytobiorcom ochrony, gdyż okazał się nieprecyzyjny. Istniało szereg wątpliwości co do tego, jak należy go rozumieć i stosować⁴. W praktyce był obchodzony przez kredytodawców, zwykle poprzez zawieranie z kredytobiorcą dodatkowej, formalnie nieobowiązkowej umowy ubezpieczenia, co powodowało, że faktyczne koszty udzielonego kredytu często przekraczały ustawowe ograniczenia. Niejasność przepisu powodowała, że działania podejmowane przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK) na walkę z jego naruszeniami często były skazane na niepowodzenie. Z drugiej strony zauważono, że pomimo przekraczania przez kredytodawców ustanowionego limitu kosztów, w praktyce nie brakuje chętnych do zawierania takich umów. Z powyższych względów podczas prac nad założeniami do nowej ustawy o kredycie konsumenckim zdecydowano o likwidacji limitu, co argumentowano tym, że w gospodarce rynkowej przepis, który ściśle określa limit opłat, prowizji oraz innych kosztów kredytu konsumenckiego przeczy zasadzie, iż ceny towarów i usług są dyktowane przez popyt i podaż. Poza tym problem stanowi także określenie właściwych kosztów maksymalnych, gdyż ustalenie ich na zbyt niskim poziomie miałoby wpływ na dostępność kre-

³ Dzień wejścia w życie nowelizacji pierwszej u.k.k. dokonanej *Ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz zmianie niektórych innych ustaw*. Ustawa nowelizująca dokonała równoległe zmian w k.c. polegających na dodaniu §2¹–2³ do art. 359 stanowiących o wysokości maksymalnej wysokości odsetek wynikających z czynności prawnej.

⁴ Zwracała na nie uwagę np. D. Rogoń (zob. Rogoń i in. [2006]), wskazując na problemy, jakie istnieją przy interpretacji pojęcia „koszty związane z zawarciem umowy o kredyt”. Literalne rozumienie tego pojęcia prowadziło do wniosku, że limit wprowadzony przez ustawodawcę nie dotyczy kosztów, które nie są bezpośrednio związane z zawarciem umowy o kredyt tj. np. uiszczanych na rzecz kredytodawcy kosztów zmiany umowy kredytowej oraz kosztów ponoszonych przez konsumenta w związku z nienależytym wykonaniem umowy, co wydawało się sprzeczne z intencjami ustawodawcy.

dytu. W rezultacie ustawodawca uznał, że cena towaru lub usługi powinna być wypadkową popytu i podaży na dobra oraz że jedynym czynnikiem, który jest w stanie skutecznie ograniczyć koszty ponoszone przez konsumentów jest konkurencja. Zadaniem ustawodawcy jest natomiast wyposażenie konsumenta w odpowiednie spektrum informacji o oferowanej mu usłudze kredytowej tak, aby na ich podstawie konsument mógł podjąć świadomą decyzję⁵. W związku z tym *Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim* – dalej: u.k.k., w ślad za *Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE* [DzUrz UE L 133 z dnia 22.05.2008, s. 66–92] wprowadziła jednolity sposób kalkulacji RRSO⁶ oraz jednolity sposób prezentacji oferty kredytowej w postaci formularza informacyjnego dotyczącego kredytu konsumenckiego, a ponadto szereg obowiązków informacyjnych kredytodawców i pośredników kredytowych względem konsumentów na etapie przedkontraktowym (w tym na etapie reklamy produktu) oraz kontraktowym, ale nie zawierała przepisów wprowadzających limit kosztów kredytu.

Regulacje u.k.k. również nie przyniosły oczekiwanego przez ustawodawcę rezultatu w postaci ochrony konsumentów przed nieuczciwymi praktykami ze strony kredytodawców. Po pierwsze, już z chwilą wejścia w życie tej ustawy istniały wątpliwości interpretacyjne, które dotyczyły obowiązków informacyjnych kredytodawcy m.in. konieczności wliczania do całkowitego kosztu kredytu kosztów usług dodatkowych np. związanych z umową ubezpieczenia kredytu [por. *Uchwała Nr 17/2011 Zarządu Związku Banków Polskich z dnia 21 czerwca 2011 r.*..., (część 1) s. 7]. Po drugie, szybko zauważono, że ograniczenie możliwości pobierania nadmiernych odsetek nie jest wystarczającym instrumentem ochrony konsumenta. Przedsiębiorcy przestrzegając regulacji dotyczących maksymalnej wysokości odsetek jednocześnie zastrzegali wysokie prowizje i dodatkowe opłaty o różnym charakterze, chcąc niejako zrekompensować sobie ograniczenie w zakresie odsetek. Doprowadziło to do zjawisk patologicznych polegających m.in. na wprowadzaniu do umów różnorodnych opłat z tytułu zaległości w spłacie kredytu, takich jak opłaty za wysłanie wiadomości SMS o przekroczeniu terminu spłaty należności, za przeprowadzenie rozmowy telefonicznej w takiej sprawie, wysłanie monitu lub wezwania do zapłaty, opłaty za przeprowadzenie bezpośredniej wizyty terenowej u kredytobiorcy, przy czym wybór oraz częstotliwość stosowania poszczególnych instrumentów zastrzegany był dla kredytodawcy⁷. Niejednokrotnie prowadziło to do sytuacji, że wysokość opłat

⁵ Opracowano na podstawie informacji zawartych w *Piśmie Prezesa UOKiK z dnia 11 maja 2012 r.*... oraz informacji zawartych w *Piśmie Ministra Finansów z 17 lipca 2013 r.*...

⁶ Rzeczywista roczna stopa oprocentowania – stanowi ona całkowity koszt kredytu ponoszony przez konsumenta, wyrażony jako wartość procentowa całkowitej kwoty kredytu w stosunku rocznym.

⁷ Stosowanie tego rodzaju praktyk Prezes UOKiK stwierdził m.in. w decyzjach: Nr RLU 42/2013 z 31 grudnia 2013 r. dotyczącej Capital Service S.A., Nr RWR 45/2013 z 31 grudnia 2013 r.

naliczonych za czynności podejmowane w związku z powstaniem zaległości pozostawała bez związku z wysokością przeterminowanego zadłużenia, albo kosztami czynności dokonanych przez kredytodawcę w celu windykacji należności. Co więcej, naliczanie przez kredytodawcę tego rodzaju opłat prowadziło do lawinowego narastania zadłużenia⁸. Równocześnie Prezes UOKiK stwierdzał nieprawidłowości w zakresie pobierania opłat za rozpatrzenie wniosku o udzielenie kredytu (tzw. opłat przygotowawczych)⁹, a także zauważał nieuczciwe praktyki polegające na zakładaniu kolejnych podmiotów (spółek) przez osoby, które były wspólnikami lub członkami zarządu przedsiębiorców karanych wcześniej za nieprzestrzeganie ustawy o kredycie konsumenckim. Nowe spółki stosowały wcześniej zakwestionowane, niezgodne z prawem praktyki. Powyższe stało się podstawą do stwierdzenia, że dotychczasowy brak ograniczeń (organizacyjno-prawnych czy kapitałowych) w podejmowaniu działalności gospodarczej polegającej na udzielaniu pożyczek prowadzi do zjawisk niepożądanych na rynku i jest przyczyną małej transparentności w działalności podmiotów udzielających kredytów konsumenckich¹⁰.

Zauważone nieprawidłowości przyczyniły się do uchwalenia w dniu 5 sierpnia 2015 r. *Ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw* [DzU 2015, poz. 1357], która dokonała nowelizacji u.k.k.

2. OCHRONA KONSUMENTÓW NA POZABANKOWYM RYNKU POŻYCZKOWYM W ŚWIELE PRZEPISÓW USTAWY Z DNIA 5 SIERPNIA 2015 R. O ZMIANIE USTAWY O NADZORZE NAD RYNKIEM FINANSOWYM ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW (DzU 2015, Poz. 1357)

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw – dalej: ustawa nowelizująca, wprowadziła do u.k.k. rozwiązania prawne, których celem jest zwiększenie bezpie-

dotyczącej Ferratum Poland Spółki z o.o., Nr RBG 40/2013 z 30 grudnia 2013 r. dotyczącej wspólników s.c. Cash 4, Nr RKR 39/2013 z 20 grudnia 2013 r. dotyczącej Aasa Polska S.A.

⁸ Por. uzasadnienie *Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy...*

⁹ Przykładem jest działalność Polskiej Korporacji Finansowej SKARBIEC Sp. z o.o., wobec której Prezes UOKiK wydał w dniu 22 lipca 2011 r. decyzję Nr RGD_6/2011. Z decyzji wynika, że przedsiębiorca pobierał od konsumentów opłatę przygotowawczą w wysokości 5% wnioskowanej kwoty kredytu. W przypadku, gdy konsument otrzymywał pożyczkę w kwocie niższej niż wnioskowana, opłata przygotowawcza nie była mu proporcjonalnie zwracana. Często praktyką przedsiębiorcy było obniżenie kwoty pożyczki względem kwoty wnioskowanej przez pożyczkobiorcę. Na 158 umów pożyczki gotówkowej zawartych przez przedsiębiorcę z konsumentami w 2010 r. aż w 101 przypadkach kwota pożyczki była niższa niż wnioskowana wcześniej, w momencie zawarcia umowy przedwstępnej, a opłata przygotowawcza została pobrana od kwoty wnioskowanej.

¹⁰ Por. uzasadnienie *Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy...*

czeństwa konsumentów zawierających umowy z podmiotami pozabankowego rynku pożyczkowego. Rozwiązania te to:

1) wprowadzenie definicji „instytucji pożyczkowej” oraz ustawowych wymogów działalności takiej instytucji,

2) wprowadzenie łącznego limitu dla odsetek za opóźnienie i innych opłat z tytułu zaległości w spłacie,

3) wprowadzenie maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu oraz zasad obliczania tych kosztów, w tym w przypadku odroczenia spłaty kredytu i udzielenia kolejnych kredytów w okresie, gdy udzielony kredyt nie został jeszcze spłacony,

4) wprowadzenie regulacji zobowiązujących kredytodawcę do zwrotu opłaty przygotowawczej w przypadku, gdy umowa kredytu nie została zawarta lub kwota kredytu nie została wypłacona w terminie wskazanym w umowie.

2.1. Pojęcie instytucji pożyczkowej oraz ustawowe wymogi jej działalności

Dążąc do profesjonalizacji rynku usług pożyczek pozabankowych ustawodawca zdecydował o wprowadzeniu do u.k.k. przepisów określających wymogi, jakie musi spełniać przedsiębiorca, aby prowadzić działalność polegającą na udzielaniu pożyczek. W rezultacie ustawa nowelizująca dodała do u.k.k. rozdziały 5a i 5b (art. 59a–59g) regulujące działalność instytucji pożyczkowych. Nowe przepisy obowiązują od 11 kwietnia 2016 r.

Zgodnie z art. 59a ust. 1–4 u.k.k. instytucja pożyczkowa może prowadzić działalność wyłącznie w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółki akcyjnej. Minimalny kapitał zakładowy instytucji pożyczkowej musi wynosić 200.000 złotych i może być pokryty wyłącznie wkładem pieniężnym. Środki na pokrycie tego kapitału nie mogą pochodzić z kredytu, pożyczki, emisji obligacji lub ze źródeł nieudokumentowanych. Członkiem zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej lub prokurentem instytucji pożyczkowej może być wyłącznie osoba, która nie była prawomocnie skazana za przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentu, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniężmi i papierami wartościowymi lub przestępstwo skarbowe.

Należy zwrócić uwagę, że w świetle art. 5 pkt 2 i pkt 2a u.k.k. „instytucja pożyczkowa” to kredytodawca (czyli przedsiębiorca, który w zakresie swojej działalności gospodarczej lub zawodowej, udziela lub daje przyrzeczenia udzielenia konsumentowi kredytu) inny niż: (a) bank krajowy, bank zagraniczny, oddział banku zagranicznego, instytucja kredytowa lub oddział instytucji kredytowej, (b) spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa oraz Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa, (c) podmiot, którego działalność

polega na udzielaniu kredytów konsumenckich w postaci odroczenia zapłaty ceny lub wynagrodzenia na zakup oferowanych przez niego towarów i usług.

Wprowadzone przez ustawodawcę wymogi dotyczące działalności instytucji pożyczkowej nie odnoszą się zatem do podmiotów z sektora bankowego i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, które podlegają obowiązkowi uzyskiwania zezwolenia na prowadzenie działalności. Regulacje dotyczące wymogów działalności instytucji pożyczkowej skierowane zostały wyłącznie do podmiotów, które dotychczas zajmowały się udzielaniem konsumentom pożyczek na rynku pozabankowym, potocznie nazywanych „parabankami”. Przed wejściem w życie ustawy nowelizującej nie istniały ograniczenia organizacyjno-prawne i kapitałowe w podejmowaniu działalności gospodarczej polegającej na udzielaniu pożyczek. Udzielanie konsumentom pożyczek, o ile nie naruszało przepisów regulujących ich udzielanie (w szczególności u.k.k. i k.c.) mogło być przedmiotem działalności gospodarczej prowadzonej zarówno przez osoby fizyczne, jak i spółki osobowe, czy kapitałowe, przy czym prowadzenie działalności w formie spółki w zakresie wymogów ogólnych regulowane było przepisami *Kodeksu spółek handlowych* [DzU 2000, nr 94, poz. 1037 ze zm.].

Obecnie, w wyniku wejścia w życie nowelizacji, przedsiębiorcy, którzy chcą udzielać konsumentom pożyczek muszą prowadzić działalność w formie spółki kapitałowej z minimalną kwotą kapitału zakładowego na poziomie 200.000 złotych. Dodatkowo osoby zarządzające i prokurenci takiej spółki muszą spełniać wymóg niekaralności za określone przestępstwa mające związek ze świadczeniem usług finansowych. Dodany do u.k.k art. 59e ust. 1 i 2 stanowi przy tym, że kto będąc kredytodawcą albo członkiem zarządu lub osobą uprawnioną do reprezentacji podmiotu prowadzącego działalność kredytową nie spełnia warunków, o których mowa w art. 59a, podlega grzywnie do 500.000 złotych i karze pozbawienia wolności do lat 2.

Aktualnie, tak jak i w poprzednim stanie prawnym, przedsiębiorcy udzielający pożyczek nie podlegają jednakże nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego, której uprawnienia względem nich zostały ograniczone do publikowanie tzw. „czarnej listy” podmiotów podejrzanych o prowadzenie działalności bankowej bez zezwolenia [por. art. 6b ust. 1 *Ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym*] oraz możliwości nieodpłatnego publikowania – w formie i czasie przez siebie określonym – ostrzeżeń i komunikatów w publicznym radiu i telewizji [por. art. 4 ust. 1 pkt 4 *Ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym*]. Podobnie jak w przypadku pozostałych przedsiębiorców praktyki przedsiębiorców udzielających pożyczek mogą być natomiast przedmiotem badania przez Prezesa UOKiK pod kątem naruszenia *Ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów* [t.j. DzU 2015, poz. 184 ze zm.]. Od 17 kwietnia 2016 r. Prezes UOKiK tak jak Komisja Nadzoru Finansowego posiada ponadto uprawnienie do nieodpłatnego publikowania w publicznej radiofonii

i telewizji komunikatów dotyczących zachowań lub zjawisk mogących stanowić istotne zagrożenie dla interesów konsumentów [tak art. 31c *Ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów*].

Przyjęte w u.k.k. rozwiązania dotyczące wymogów prawno-organizacyjnych instytucji pożyczkowych należy ocenić pozytywnie. Jakkolwiek dyskutując nad modelem sprawowania nadzoru nad takimi instytucjami można wyrazić pogląd, iż poza potrzebą zmian w zakresie posiadania przez pozabankowe instytucje finansowe odpowiedniego kapitału *potrzebne jest także większe wyspecjalizowanie nadzoru nad takimi instytucjami na przykład poprzez stworzenie w Komisji Nadzoru Finansowego jednostki wyspecjalizowanej w nadzorze nad takimi instytucjami*, jednakże wydaje się, że obecnie są podstawy by uznać, że funkcjonujący model prawny, w tym zwłaszcza wprowadzona do u.k.k. odpowiedzialność karna z tytułu prowadzenia działalności pożyczkowej bez spełnienia ustawowych wymogów, spowoduje zwiększenie profesjonalizmu kredytodawców oraz zwiększy transparentność ich działania, co powinno przyczynić się do wzrostu bezpieczeństwa konsumentów na rynku pożyczek pozabankowych.

2.2. Łączny limit odsetek za opóźnienie i innych opłat z tytułu zaległości w spłacie

Ustawa nowelizująca z dniem 11 października 2015 r. dokonała zmiany przepisu art. 481 k.c. ustanawiając instytucję maksymalnych odsetek za opóźnienie, a z dniem 11 marca 2016 r. wprowadziła do u.k.k. regulacje ograniczające wysokość opłat pobieranych z tytułu zaległości z spłaty. Zgodnie z nowym art. 33a u.k.k. 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 k.c., 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.

Wskazana regulacja art. 33a u.k.k. wprowadza łączny limit dla odsetek za opóźnienie i innych opłat z tytułu zaległości w spłacie takich jak opłaty windykacyjne pobierane przez kredytodawców np. z tytułu wysłania monitów. W sytuacji, gdy odsetki za opóźnienie osiągną maksymalny ustawowy poziom określony przepisem art. 481 § 2¹ k.c. wykluczone będzie pobieranie opłat z tytułu zaległości w spłacie. Zasada ta ma również zastosowanie w odwrotnym kierunku, tzn. gdy pobrane od konsumenta opłaty z tytułu zaległości w spłacie osiągną maksymalny ustawowy poziom odsetek za opóźnienie, to wykluczone będzie pobranie odsetek za opóźnienie. Ustawodawca uznał tym samym, że wysokość odsetek maksymalnych za opóźnienie zapewnia kredytodawcy rekompensatę kosztów poniesionych w związku z czynnościami windykacyjnymi. Rozwiąza-

nie to należy ocenić pozytywnie, gdyż powinno zapobiec powstawaniu pętli zadłużenia wynikającej z naliczania przez kredytodawców licznych opłat windykacyjnych w przypadku opóźnienia z płatnościami.

2.3. Maksymalna wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu oraz zasady obliczania tych kosztów

Ustawa nowelizująca z dniem 11 marca 2016 r. ponownie wprowadziła do u.k.k. limit kosztów kredytu – tzw. maksymalną wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu.

Definicję pozaodsetkowych kosztów kredytu zawiera art. 5 pkt 6a u.k.k., zgodnie z którym pozaodsetkowe koszty kredytu to wszystkie koszty, które konsument ponosi w związku z umową o kredyt konsumencki, z wyłączeniem odsetek. Do typowych pozaodsetkowych kosztów kredytu zaliczyć można prowizję (czyli wynagrodzenie za udzielenie pożyczki), opłatę przygotowawczą (czyli opłatę za przygotowanie umowy i rozpatrzenie wniosku o udzielenie pożyczki), opłatę administracyjną (czyli opłatę pobieraną tytułem rekompensaty kosztów pożyczkodawcy związanych z administrowaniem pożyczką), opłatę za obsługę w domu (opłata za obsługę długu w domu konsumenta), koszty zabezpieczenia pożyczki (opłaty związane z ustanowieniem zabezpieczenia spłaty pożyczki) oraz opłatę rejestracyjną (opłata pobierana przez przedsiębiorców oferujących umowy zawierane przy wykorzystaniu Internetu, przy rejestracji na stronie internetowej pożyczkodawcy) [Na jakie opłaty..., 2013: 7–8].

Zgodnie z art. 36a u.k.k. maksymalną wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu oblicza się obecnie według wzoru:

$$MPKK \leq (K \times 25\%) + (K \times n \div R \times 30\%)$$

gdzie:

MPKK – maksymalna wysokość pozaodsetkowych kosztów kredytu,

K – całkowita kwota kredytu,

n – okres spłaty wyrażony w dniach,

R – liczba dni w roku (ust. 1).

Jednocześnie przepis art. 36a u.k.k. stanowi, że pozaodsetkowe koszty kredytu w całym okresie kredytowania nie mogą być wyższe od całkowitej kwoty kredytu (ust. 2). Pozaodsetkowe koszty kredytu wynikające z umowy o kredyt konsumencki nie należą się w części przekraczającej maksymalne pozaodsetkowe koszty kredytu obliczone w sposób określony w ust. 1 lub całkowitą kwotę kredytu (ust. 3).

Z przytoczonych regulacji wynika w pierwszej kolejności, że niezależnie od okresu kredytowania limit całkowitego kosztu kredytu z wyłączeniem odsetek nie może przekroczyć 100% kredytu. Ma to istotne znaczenie dla ochrony konsumentów przed ponoszeniem nieuzasadnionych kosztów umowy. Trzeba zwrócić uwagę, że w sektorze pozabankowym dominują umowy pożyczki udzielane na krótkie okresy czasu i dotyczące niewysokich kwot. W przypadku takich pożyczek dochód przedsiębiorców z odsetek jest niewielki, co skłania ich do ustanawiania opłat stanowiących dodatkowe źródło zarobku. Wprowadzony przez ustawodawcę limit oznacza, że całkowity koszt kredytu z wyłączeniem odsetek nie będzie mógł przekroczyć 40% w skali 6 miesięcy, 55% w skali 1 roku, 85% w skali 2 lat i dalej 100% niezależnie od dalszego okresu kredytowania¹¹. W ten sposób ustawodawca przesądził, iż w przypadku pożyczek udzielanych na dłuższe okresy czasu podstawowym elementem zysku przedsiębiorcy powinno być oprocentowanie pożyczki, a nie dochód z dodatkowych opłat.

W art. 36b i 36c u.k.k. ustawodawca wprowadził regulacje mające na celu zapobieganie obchodzeniu limitu poprzez udzielanie konsumentom pożyczek z wymaganą w krótkim czasie spłatą całkowitą, co wiąże się często z koniecznością przedłużenia spłaty pożyczki na kolejny okres i pobieraniem opłat za przedłużenie spłaty pożyczki.

Zgodnie z art. 36b u.k.k. w przypadku odroczenia spłaty zadłużenia wynikającego z umowy o kredyt konsumencki w okresie 120 dni od dnia wypłaty tego kredytu:

a) całkowitą kwotę kredytu dla celów ustalenia maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu stanowi kwota udzielonego i wypłaconego kredytu, którego spłata została następnie odroczone,

b) do pozaodsetkowych kosztów kredytu dolicza się wszystkie koszty i opłaty, które kredytobiorca jest obowiązany ponieść w związku z odroczeniem spłaty kredytu, naliczone w okresie 120 dni od dnia wypłaty kredytu.

Zgodnie z art. 36c u.k.k. w przypadku udzielenia przez kredytodawcę konsumentowi, który nie dokonał pełnej spłaty kredytu, kolejnych kredytów w okresie 120 dni od dnia wypłaty pierwszego z kredytów:

a) całkowitą kwotę kredytu, dla celów ustalenia maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu stanowi kwota pierwszego w kredytów,

b) pozaodsetkowe koszty kredytu obejmują sumę pozaodsetkowych kosztów wszystkich kredytów udzielonych w tym okresie.

Należy przy tym wskazać, że zgodnie z art. 36d u.k.k. przepisów art. 36b i 36c u.k.k. nie stosuje się do umów kredytu w rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowym i umów o kartę kredytową, o ile kredytodawca jest jednocześnie wydawcą karty kredytowej. Wskazane wyłączenie uzasadnione jest specy-

¹¹ Tak w uzasadnieniu *Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy...*

fiką tych produktów (nie można z góry przewidzieć, jaka będzie łączna wysokość wypłat dokonanych przez konsumenta w danym okresie) oraz faktem, że podmioty prowadzące rachunki oszczędnościowo-rozliczeniowe oraz oferujące karty kredytowe podlegają nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego, co w ocenie ustawodawcy wystarczająco zabezpiecza interesy konsumentów.

Mając na uwadze dane rynkowe, na których oparł się ustawodawca¹², z których wynika, że całkowite koszty pożyczkodawcy w przypadku pożyczki udzielonej na okres ok. 1 roku oscylują w granicach 49,5–76% kwoty pożyczki, można postawić tezę, że wprowadzone ustawą limity opłat w wysokości 55% całkowitej kwoty kredytu w skali 1 roku, 85% w skali 2 lat i dalej 100% niezależnie od dalszego okresu kredytowania, nie wpłyną zasadniczo na wysokość pobieranych opłat i prowizji w przypadku umów krótkoterminowych. Sytuacja zmieni się jednak na korzyść konsumentów w przypadku umów długoterminowych oraz w przypadkach „przedłużania” pożyczek. Wprowadzona nowelizacja powinna spowodować obniżenie kosztów pożyczek konsumenckich z odroczonym terminem płatności oraz powinna zapobiec powstawaniu pętli zadłużenia wynikającej z naliczania przez kredytodawców licznych opłat windykacyjnych w przypadku opóźnienia z płatnościami. Z tych względów wprowadzone rozwiązania legislacyjne należy ocenić pozytywnie.

2.4. Obowiązek zwrotu opłaty przygotowawczej

Ustawa nowelizująca z dnia 11 października 2015 r. wprowadziła do u.k.k. nowy art. 28a, zgodnie z którym opłaty i inne koszty uiszczone przez konsumenta przed zawarciem umowy o kredyt konsumencki podlegają niezwłocznie zwrotowi, w przypadku gdy umowa o kredyt konsumencki nie została zawarta lub kwota kredytu nie została wypłacona przez kredytodawcę w terminie wskazanym w umowie.

Wskazana regulację należy ocenić pozytywnie, gdyż powinna zapobiec zauważonej przez Prezesa UOKiK¹³ działalności nieuczciwych przedsiębiorców, którzy nie udzielają kredytów, lecz uzyskują dochody wyłącznie z pobierania opłat za rozpatrywanie wniosków o udzielenie kredytu.

¹² Z uzasadnienia *Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy...* wynika, że limit całkowitego kosztu kredytu z wyłączeniem odsetek został przygotowany w oparciu o analizę dostępnych danych dotyczących działalności firm pożyczkowych, z których wynikało, że w portfelach firm pożyczkowych dominują pożyczki udzielone na okres od 6 miesięcy do 1 roku, a całkowite koszty pożyczki udzielonej na okres około 1 roku oscylują w granicach 49,5–76% kwoty pożyczki.

¹³ Por. przypis 9.

PODSUMOWANIE

Wejście w życie przepisów nowelizujących u.k.k. spowodowało, że obecnie wysokość kosztów kredytu jest limitowana:

1) przez art. 359 §2¹ k.c. stanowiący o maksymalnej wysokości odsetek umownych,

2) przez art. 481 §2¹ k.c. stanowiący o maksymalnej wysokości odsetek za opóźnienie,

3) przez 33a u.k.k. stanowiący o limicie opłat i odsetek za opóźnienie,

4) przez art. 36a u.k.k. wprowadzający wzór służący do obliczenia maksymalnej wysokości pozaodsetkowych kosztów kredytu,

5) w przypadku odroczenia spłaty kredytu albo zawarcia w okresie 120 dni od dnia wypłaty kredytu kolejnej umowy kredytu mimo niedokonania spłaty wcześniejszego kredytu, wysokość kosztów kredytu limitowana jest dodatkowo przez art. 36b i 36c u.k.k. stanowiące o zasadach obliczania całkowitego kosztu kredytu i pozaodsetkowych kosztów kredytu w takich przypadkach.

Dodatkowo, nowe rozwiązania prawne przewidują ochronę konsumentów przed utratą wpłaconej opłaty przygotowawczej w wypadku, gdy umowa kredytowa nie zostanie zawarta, albo kredyt nie zostanie wypłacony w terminie oraz wprowadzają wymogi organizacyjno-prawne dla przedsiębiorców, którzy chcą prowadzić działalność pożyczkową.

Nowe rozwiązania prawne są zatem zdecydowanie bardziej rozbudowane niż te, które obowiązywały na gruncie pierwszej u.k.k. i w dotychczasowych regulacjach u.k.k. Rozwiązania te powinny przyczynić się do profesjonalizacji usług finansowych świadczonych przez podmioty sektora pozabankowego oraz do zwiększenia poziomu ochrony konsumentów przed nadmiernymi kosztami wynikającymi z umowy pożyczki zawartej na rynku pozabankowym.

BIBLIOGRAFIA

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG, DzUrz UE L 133 z dnia 22.05.2008.

Dyrektywa Rady nr 87/102/EWG z dnia 22 grudnia 1986 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących kredytu konsumenckiego, DzUrz WE L 42 z dnia 12.02.1987 r.

Na jakie opłaty zwracać uwagę pożyczając pieniądze w instytucji parabankowej?, Poradnik dla konsumentów, UOKiK, Warszawa 2013.

Ofiarski Z., 2014, *Ustawa o kredycie konsumenckim – komentarz*, LEX nr 8903.

- Pismo Ministra Finansów z 17 lipca 2013 r. stanowiące odpowiedź na oświadczenie Senatorów Grzegorza Biereckiego i Henryka Ciocha złożone podczas 34. posiedzenia Senatu RP w dniu 6 czerwca 2013 r.*, http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/dokumenty/stenogram/odpow34.pdf.
- Pismo Prezesa UOKiK z dnia 11 maja 2012 r. stanowiące odpowiedź na interpelację nr 4055 (interpelacja posła Zbigniewa Kuźmiuka)*, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=68655D9C>.
- Rogoń D., Rusinek M., Włodarska K., 2006, *Kredyt konsumencki. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, System Informacji Prawnej LEX.
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw – druk sejmowy nr 3460*, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3460>.
- Uchwała Nr 1712011 Zarządu Związku Banków Polskich z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie zatwierdzenia Rekomendacji Komitetu ds. Kredytu Konsumenckiego Rady Prawa Bankowego dotyczącej wybranych problemów interpretacyjnych w nowej ustawie o kredycie konsumenckim (część 1)*, <https://zbp.pl/>.
- Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim*, t.j. DzU 2016, poz. 1528.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych*, DzU 2000, nr 94, poz. 1037 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 lutego 2011 r. o ochronie konkurencji i konsumentów*, t.j. DzU 2015, poz. 184 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2001 r. o kredycie konsumenckim*, DzU 2001, nr 100, poz. 1081 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym*, t.j. DzU 2016, poz. 174.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny*, t.j. DzU 2016, poz. 380.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw*, DzU 2015, poz. 1357.
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz zmianie niektórych innych ustaw*, DzU 2005, nr 157, poz. 1316.

**THE PROTECTION INCREASE OF CONSUMERS USING
LENDING INSTITUTIONS UNDER NEW REGULATIONS
IMPLEMENTED BY THE FINANCIAL MARKETS SUPERVISION ACT
AND OTHER ACTS BY THE AMENDMENT DATED 5TH AUGUST 2015**

This publication concerns the regulations protecting consumers from excess charges when taking out loans from non-Bank Lending Institutions. The purpose of this publication is to discuss the new regulations implemented with the Financial Markets Supervision Act and other Acts by the Amendment dated 5th August 2015 concerning consumer credit and evaluate their effectiveness in improving consumer protection. It compares the new regulations to those used beforehand and critically analyses the new solutions. The publication proves that the new consumer protection model should increase consumer security.

Keywords: consumer, law, credit.