



**Rzecznik  
Finansowy**  
dr Bohdan Pretkiel

DAL.0212.10.2024  
RF/57/2024

Warszawa, dnia 5 marca 2024 roku

**Pan Jacek Cichocki**  
**Szef Kancelarii Sejmu**  
**ul. Wiejska 4/6/8**  
**00-902 Warszawa**

*Szanowny Panie Ministrze,*

w odpowiedzi na pismo z dnia 16 lutego 2024 r. (zn. SPS-WP.020.60.5.2024) dotyczące prośby o przedstawienie opinii do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw proszę o przyjęcie następujących uwag Rzecznika Finansowego.

### **I. Uwagi wstępne**

Przedłożony do zaopiniowania projekt zmierza do uchylecia:

- a) art. 2 ust. 1 ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej,
- b) art. 385<sup>5</sup> § 2 i art. 720<sup>6</sup> kodeksu cywilnego
- c) art. 2 ust. 2 ustawy o kredycie konsumenckim

Przepisy wskazane w punktach b i c zostały dodane odpowiednio art. 51 pkt 1 i 2 i art. 53 pkt 1 ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej. Powyższe przepisy weszły w życie z dniem 7 stycznia 2024 r.

W uzasadnieniu projektu wskazano, że zmiany rozciągające na osoby fizyczne prowadzące gospodarstwo rolne (rolników) przepisy dot. konsumentów zostały wprowadzone na etapie sejmowym bez konsultacji, bez analizy i bez oceny skutków regulacji. Podniesiono również, że

Rzecznik Finansowy  
ul. Nowogrodzka 47A  
00-695 Warszawa

@ sekretariat@rf.gov.pl  
www.rf.gov.pl  
facebook.com/Rzecznik  
Finansowy

Tel. 22 333 73 23

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU  
L. dz. SPS-WP.020.60.10.2024  
Data wpływu ... 06.03.2024 r. ...

zmiany te spowodowały ograniczenie dostępu rolników do zewnętrznego finansowania, a także zaburzenie finansowania procesów inwestycyjnych w rolnictwie.

W ocenie Rzecznika Finansowego, przy projektowaniu kolejnych zmian, mających odwrócić potencjalnie negatywne skutki zmian, konieczne jest działanie w zgodzie z zasadami zapewniającymi rzetelność procesu stanowienia prawa.

Oceniana regulacja prawna może też budzić zastrzeżenia z punktu widzenia wymogu zachowania równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji). Przyjęte przez prawodawcę zróżnicowane traktowanie rolników może stanowić przejaw uprzywilejowania prawnego tej grupy zawodowej względem innych przedsiębiorców. Sytuacja prawna, w jakiej znajdują się rolnicy, nie odbiega od położenia prawnego innych podmiotów, które nie zostały objęte zakresem podmiotowym niniejszej regulacji prawnej. Rolnicy stają się grupą zawodową, do której mają mieć zastosowanie przepisy dot. klauzul abuzywnych. Wprowadzenie zmian w tym zakresie powinno również zostać poprzedzone odpowiednimi konsultacjami społecznymi z uwagi na potencjalne skutki prawne dla systemu prawnego.

Ingerencja władzy publicznej w powyższe stosunki gospodarcze wydaje się zbyt daleko idąca i nie znajduje uzasadnienia z uwagi na brak zgłoszeń naruszeń prawa do organów ochrony (RF, UOKiK, powiatowych i miejskich rzeczników konsumenta). Należy przy tym podkreślić, że wprowadzone zmiany mają charakter systemowy, zwłaszcza w zakresie nowelizacji przepisu art. 385<sup>5</sup> § 2 Kodeksu cywilnego.

Istotne jest również, że przedmiotowa regulacja prawna może w nieodpowiedni sposób oddziaływać na pozyskiwanie środków unijnych przez rolników, którzy w celu uzyskania wsparcia ze środków publicznych z UE zaciągają kredyty na wkład własny. W efekcie mogą powstać dodatkowe trudności i bariery biurokratyczne w osiągnięciu kredytu, co może doprowadzić do pogorszenia sytuacji prawnej polskich rolników względem podmiotów konkurencyjnych z innych państw. Tym samym w makroskali może to skutkować osłabieniem sektora polskiego rolnictwa.

## **II. Rola zasad poprawnej legislacji**

Analizując przedmiotową sprawę Rzecznik Finansowy zauważa, że w kontekście proponowanych zmian legislacyjnych należy zwrócić uwagę na źródła wskazywanych trudności, aby uniknąć powtórzenia sytuacji wynikającej ze zmian uchwalonych w 2023 r. i – w wyniku modyfikacji przepisów – realnie, a nie tylko pozornie, poprawić sytuację grup, które mogą zostać dotknięte wprowadzonymi w 2023 r. zmianami.

Szczególne znaczenie w perspektywie procesu legislacyjnego ma uwzględnienie głosu osób i organizacji, których dotyczą – zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio – analizowane w toku działań

Str. 2

legislacyjnych postulaty de lege ferenda. Z tego względu, zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie, podkreśla się rolę konsultacji społecznych.

Proces prawotwórczy, który ma na celu ochronę określonych praw i wartości w odniesieniu do sytuacji społeczno-gospodarczej, wymaga pogłębionej analizy problemu, który wdrażana regulacja ma rozwiązać i celów, które ma osiągnąć. Podstawowym narzędziem legislacyjnym, które zapewnia analizę sposobu rozwiązania problemu i konsekwencji, które pociągnie za sobą wprowadzenie regulacji w określonym kształcie, jest tzw. Ocena Skutków Regulacji (OSR), realizująca warunek racjonalnego działania prawodawcy (zob. J. Szymanek, Ocena skutków regulacji w procesie tworzenia prawa, "INFOS" nr 5/2021).

Podstawowym elementem właściwie przeprowadzonej OSR w wypadku tak daleko ingerujących w stosunki prawne regulacji jest przeprowadzenie konsultacji społecznych. Warunek ten ma szczególnie istotne znaczenie z dwóch względów, kwestii informacyjno-komunikacyjnej oraz kwestii legitymizacji konstytucyjnej. Po pierwsze, umożliwia on uwzględnienie perspektywy interesariuszy – podmiotów, których wprowadzone przepisy dotyczyć będą bezpośrednio. Uwzględnienie perspektywy podmiotów, których skutki regulacji dotyczyć będą bezpośrednio, pozwala na pozyskanie informacji, czy projektowany kształt regulacji rzeczywiście przyczyni się do rozwiązania problemu i osiągnięcia zakładanych celów oraz nie spowoduje poniesienia nadmiernych kosztów bądź dodatkowych negatywnych konsekwencji społecznych, gospodarczych, czy finansowych. Tym samym wpisuje się to w koncepcję komunikacyjnego procesu tworzenia prawa (szerzej zob. W. Cyrul, Wpływ procesów komunikacyjnych na praktykę tworzenia i stosowania prawa, Wolters Kluwer 2012). Stąd też w ocenie Rzecznika dopiero właściwe przeprowadzenie konsultacji może umożliwić zapoznanie się z racjami i argumentami, które podnieść mogą środowiska dotknięte projektowanymi zmianami, a do których prawodawca może nie mieć bezpośredniego dostępu.

Natomiast, jeżeli chodzi o kwestię legitymizacji społecznej w stanowieniu prawa, podstawowe ramy uzasadniające pogłębione konsultacje społeczne wyznacza Konstytucja RP. Stanowienie prawa musi uwzględniać wartości wyrażone w ustawie zasadniczej. Konsultacje społeczne powinny więc stanowić instytucję prawną, która pozwala uwzględnić wkład jednostek i ich zrzeczeń. Powinny one zostać przeprowadzone bez względu na podmiot inicjujący postępowanie prawodawcze.

Konsultacje społeczne stanowią kluczową formę zasięgnięcia opinii członków społeczeństwa przez organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa. W Preambule Konstytucji z 1997 r. wskazano "dialog społeczny" jako jeden z fundamentów, na których mają zostać oparte prawa podstawowe Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto w art. 20 Konstytucji RP wskazano, że społeczna gospodarka rynkowa oparta ma być na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Należy przy tym podkreślić, że wymóg

prowadzenia dialogu społecznego w procesie legislacyjnym wynika z uznania, że państwo polskie stanowi dobro wspólne wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji) i jest zakorzeniony w standardach demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Istota konsultacji społecznych polega na pozyskiwaniu opinii, stanowisk, a także propozycji rozwiązań prawnych dla określonego problemu społecznego. Rzetelnie przeprowadzone konsultacje społeczne mogą przyczynić się do racjonalizacji procesu legislacyjnego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się na znaczenie organizacji i przebiegu konsultacji społecznych, które nie mogą mieć charakteru pozornego. Wielokrotnie przyjmowano stanowisko, że projekt ustawy nie powinien zostać przesłany do Sejmu przed zakończeniem konsultacji społecznych (np. w wyrokach: z 24 czerwca 1998 r. (sygn. K 3/98) – OTK ZU 1998, nr 4, poz. 52 oraz z 18 stycznia 2005 r. (sygn. K 15/03) – OTK ZU 2005, nr 1A, poz. 5), tak więc tym bardziej należy uznać, że przyjęcie ustawy z pominięciem konsultacji społecznych w postępowaniu legislacyjnym dotyczącym przedmiotowych regulacji prawnych nie powinno mieć miejsca.

Godzi się również wskazać, iż z zasady państwa prawnego z art. 2 Konstytucji RP wynika zasada dobrej legislacji, z której wynikają także standardy w zakresie udziału podmiotów społecznych w stanowieniu prawa (szerzej zob.: wyrok TK z 12 września 2005 r., sygn. SK.13/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91; Wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. K.33/00, OTK w 2001 r., cz. II, poz. 52; wyrok TK z 17 maja 2005 r., sygn. P.6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50; Wyrok TK z 12 września 2005 r., sygn. SK.13/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91; Wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. K.26/97, OTK w 1997 r., poz. 24; Wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. K.41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83; Wyrok TK z 17 maja 2005 r., sygn. P.6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50). W procedowaniu przedmiotowych zmian w prawie zabrakło odpowiedniego udziału przedstawicieli podmiotów społecznych, którzy powinni otrzymać możliwość zajęcia stanowiska w zakresie oceny zaproponowanych rozwiązań merytorycznych. Ponadto należy wskazać, że część wprowadzonych zmian została dodana do projektu na późniejszym etapie procesu legislacyjnego, a procedura trzech czytań wymaga, aby procedowany projekt był trzykrotnie rozpatrywany w znaczeniu merytorycznym, a nie tylko technicznym (Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym, Warszawa 2015, s. 244).

W świetle powyższego nie może budzić wątpliwości, że powinna zatem występować „zakresowa tożsamość” rozpatrywanego projektu, a na etapie drugiego czytania ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej wprowadzone zostały zmiany merytoryczne w projekcie, co należy ocenić negatywnie.

Mając powyższe na uwadze, należy przyjąć, że pominięcie należycie prowadzonych konsultacji społecznych, jako jednego z etapów stanowienia prawa, mogło w tym wypadku potencjalnie uniemożliwić realizację naczelných wartości, leżących u podstaw tworzenia prawa (zob. orzeczenie z 23 listopada 1993 r., K 5/93 oraz wyroki z: 24 czerwca 2002 r., K 14/02, 7 lipca 2003 r., SK 38/01 i 23 marca 2006 r., K 4/06).

W ocenie Rzecznika konsultacje społeczne jako element oceny skutków legislacji i polityki stanowienia prawa są kluczowym elementem koncepcji tzw. lepszej regulacji (better regulation) w ramach porządku prawnego OECD oraz Unii Europejskiej (zob. T. Nieborak, Koncepcja „lepszej regulacji” – założenia i instrumenty realizacji w Unii Europejskiej, *Ekonomia i Prawo* nr 6/2010). Komisja Europejska podkreśla wagę udziału obywateli, przedsiębiorców i interesariuszy w procesie stanowienia prawa. Wytyczne „Better Regulation Guidelines” z listopada 2021 r. wskazują na fundamentalne zasady przeprowadzenia konsultacji społecznych: partycypację – jak najszerszy zakres konsultacji; otwartość i rozliczalność (accountability) – transparentność procesu zmiany prawa wobec ogółu społeczeństwa; efektywność – przeprowadzenie konsultacji w taki sposób, by zainteresowane grupy mogły mieć faktyczny wpływ na kształt regulacji; oraz koherencję – spójność i jasność procesu konsultacji, wraz z odpowiednimi procesami jej oceny i kontroli. Zawarte są tam także oraz minimalne standardy do spełnienia, wśród których znajdziemy, co szczególnie istotne, wymogi zapewnienia wszystkim grupom społecznym których dotyczy regulacja możliwość wypowiedzenia się oraz podjęcie niezbędnych działań by zwiększyć zasięg konsultacji, a także zapewnienie wystarczającego okresu na udział w konsultacjach. Istnieje ryzyko, że w toku wprowadzania ocenianých zmian wymogi te nie zostały dochowane.

Mając na uwadze powyższe, jak zwrócono uwagę w uzasadnieniu opiniowanego projektu, w toku prac legislacyjnych konsultacje społeczne nie zostały przeprowadzone. Nie została również przeprowadzona kompleksowa ocena skutków regulacji, co doprowadziło do przyjęcia przepisów, które - wbrew deklarowanym przez ustawodawcę celom - mogą pogorszyć sytuację rolników, a pośrednio także przedsiębiorstw z sektora bankowego, z uwagi na zmniejszenie wolumenu kredytów i pożyczek leasingowych udzielanych na finansowanie działalności rolniczej. Banki przy takim ujęciu mogą czuć się zmuszone do stosowania procedur oceny zdolności kredytowej nieadekwatnych w analogicznych sytuacjach do charakteru prowadzonej przez rolników działalności oraz zaostrzenia zasad oceny ryzyka, co może doprowadzić do ograniczenia finansowania działalności rolników przez banki. Ponadto, wprowadzone zmiany mogą zablokować lub ograniczyć możliwość korzystania przez producentów rolnych z programów publicznych.

### III. Wnioski i rekomendacje

Str. 5

Kolejne zmiany przepisów w zakresie finansowania działalności rolniczej powinny uwzględniać realne potrzeby środowiska, zidentyfikowane w ramach szeroko przeprowadzonych konsultacji społecznych. Z tego względu podkreślenia wymaga, że ujawnione problemy mogą wiązać się z naruszeniem wyżej wskazanych zasad dobrej legislacji, a dla należytego uwzględnienia w kolejnych zmianach realnych potrzeb uczestników rynku, konieczne jest postępowanie zgodnie z wymogami zakreślonymi zarówno przez normy prawa konstytucyjnego, jak i wartości Unii Europejskiej.

Jak wyżej wskazano, wartości unijne w kontekście analizowanej sprawy odgrywają rolę szczególnie istotną, jako że okazują się relewantne zarówno w kontekście samego procesu legislacyjnego, jak i z perspektywy funkcjonowania sektora rolniczego. Dążenie do ciągłej modernizacji i zwiększania efektywności działalności rolniczej wymaga stałego dostępu do funduszy, co z kolei jest zagrożone z uwagi na obecny stan prawny. Ograniczenie możliwości finansowania działalności rolniczej może bowiem w istotny sposób wpłynąć na zmniejszenie dostępności środków unijnych (ze względu na wymóg wkładu własnego), co w szerszej perspektywie może mieć negatywny wpływ na stan polskiego rolnictwa i całej gospodarki. Z tych względów podkreślenia wymaga, że rzetelnie przeprowadzony proces legislacyjny stanowi fundament dla funkcjonowania zarówno systemu prawnego, jak i – w konsekwencji – całego systemu społeczno-gospodarczego. Dotyczy to szczególnie zmian w obrębie prawa cywilnego.

Jednocześnie Rzecznik Finansowy informuje, że w trybie ciągłym monitoruje sytuację klientów podmiotów rynku finansowego, w szczególności grup, których dotyczą projektowane zmiany prawne. Z tego względu podkreślenia wymaga, że system prawny powinien tworzyć ramy dla możliwie swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej, bez zbędnych barier natury administracyjnej i prawnej, zapewniając jednocześnie klientom proporcjonalny poziom ochrony. W analizowanym przypadku oznacza to zapewnienie możliwości ciągłego finansowania działalności rolniczej, co będzie korzystne zarówno dla rolników jako klientów podmiotów rynku finansowego, jak i samych podmiotów rynku, w szczególności dla przedstawicieli sektora bankowego (a także, co stanowi odrębne, lecz również istotne zagadnienie, sektora ubezpieczeniowego).

Zważywszy na powyższe, Rzecznik Finansowy deklaruje gotowość udziału w dalszych pracach legislacyjnych. Każde zaburzenie równowagi w tym obszarze może mieć istotne, negatywne skutki zarówno dla sektora rolniczego, jak i finansowego, a w konsekwencji dla całej gospodarki. To z kolei ukazuje, jak doniosłą rolę odgrywa zachowanie zgodności działań legislacyjnych zarówno konstytucyjnymi zasadami, jak i wartościami leżącymi u fundamentów aksjologii Unii Europejskiej. W działaniach zmierzających do zmiany aktualnego stanu prawnego należy w związku z tym brać pod uwagę zarówno wymogi dotyczące przeprowadzenia szerokich konsultacji, jak i poddać szczegółowej analizie potencjalne skutki każdej zmiany treści przepisów.

*Łączę wyrazy szacunku*

Rzecznik Finansowy

**dr Bohdan Pretkiel**

*(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)*

Str. 7

Rzecznik Finansowy  
ul. Nowogrodzka 47A  
00-695 Warszawa

@ sekretariat@rf.gov.pl  
www.rf.gov.pl  
f facebook.com/Rzecznik  
Finansowy

Tel. 22 333 73 23