



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 208
Warszawa, 8 lutego 2024 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Marka Sawickiego.

(-) Władysław Bartoszewski; (-) Paweł Bejda; (-) Marek Biernacki; (-) Adam Dziędzic; (-) Andrzej Grzyb; (-) Krzysztof Hetman; (-) Henryk Kiepus; (-) Dariusz Klimczak; (-) Agnieszka Maria Kłopotek; (-) Władysław Kosiniak-Kamysz; (-) Stefan Krajewski; (-) Radosław Lubczyk; (-) Mirosław Maliszewski; (-) Urszula Nowogórska; (-) Mirosław Adam Orliński; (-) Urszula Paślawska; (-) Krzysztof Paszyk; (-) Michał Pyrzyk; (-) Ireneusz Raś; (-) Wiesław Różyński; (-) Jarosław Rzepa; (-) Tadeusz Samborski; (-) Marek Sawicki; (-) Czesław Siekierski; (-) Zbigniew Sosnowski; (-) Magdalena Sroka; (-) Jacek Tomczak; (-) Stanisław Tomczyszyn; (-) Piotr Zgorzelski; (-) Zbigniew Ziejewski; (-) Jolanta Zięba-Gzik; (-) Bożena Żelazowska.

Ustawa
z dnia 2024 r.
o zmianie ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej
oraz o zmianie niektórych innych ustaw

Art. 1

W ustawie z dnia 14 kwietnia 2023 r. o konsumenckiej pożyczce lombardowej wprowadza się następującą zmianę:

- 1) w art. 2 uchyla się ust. 1.

Art. 2

W ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, 2337 i 2339 oraz z 2023 r. poz. 326) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 385⁵ uchyla się §2;
- 2) uchyla się art. 720⁶.

Art. 3

W ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2023 r. poz. 1028) wprowadza się następującą zmianę:

- 1) w art. 2 uchyla się ust. 2.

Art. 4

Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Uzasadnienie

Przedmiotowy projekt nowelizacji dotyczy uchylecia przepisów, zgodnie z którymi do osób fizycznych prowadzących gospodarstwo rolne należy stosować przepisy ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej, ustawy o kredycie konsumenckim oraz kodeksu cywilnego o klauzulach abuzywnych i niektóre przepisy o pożyczce.

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. Analogiczne zmiany były proponowane rok wcześniej (2022) podczas prac nad ustawą o lichwie. Co istotne, stanowisko rządu wyrażone przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości było „(...) *negatywne, jako że poprawka wychodzi poza zakres przedłożenia. Zawarta w niej propozycja obejmuje swoim zakresem nową grupę podmiotów i konsekwencje gospodarcze wprowadzenia takiego przepisu nie są w tej chwili możliwe do oszacowania przez projektodawcę poprawki*”. Podobne wątpliwości wyrazili przedstawiciele środowiska sędziowskiego¹.

Wejście w tych życie przepisów art. 51 i 53 ustawy lombardowej w praktyce spowodowały ograniczenie dostępu do finansowania rolników poprzez znaczny wzrost kosztów kredytu oraz wprowadzenie dodatkowej biurokratyzacji. Wynika to z faktu, że finansowanie konsumenckie jest droższe o prawie 100% w porównaniu z finansowaniem przedsiębiorców (koszt obsługi kredytu, koszt ryzyka, horyzont czasowy, zabezpieczenia itp.). Istnieje też ryzyko, że brak możliwości uzyskania przez rolników kredytów od bezpiecznych źródeł finansowania, będzie powodowało to, iż będą oni poszukiwać wsparcia finansowego w tzw. „szarej strefie”. Tym samym skutek ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej może być odwrotny od zamierzonego.

Wejście w życie przepisów ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o konsumenckiej pożyczce lombardowej spowodowały nieuzasadnione obowiązki dla kredytodawców w stosunku do chronionego dobra. Z danych instytucji finansowych wynika, że tylko mniej niż 400 gospodarstw rolnych rocznie (0,1%) ma kłopot z nadmiernym zadłużeniem i wypłacalnością (problemy te mogły równie dobrze wynikać z sytuacji losowych, czy też błędnej strategii biznesowej). Tymczasem ponad 400 tysięcy gospodarstw rolnych, w tym na

¹ <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/E8A2ABCB166F6BE0C125882400437E76/%24File/0243809.pdf>

bieżąco regulujących swoje zobowiązania, dotknęłyby negatywne skutki zmian w ustawie o kredycie konsumenckim.

Problemów związanych z nadużyciami wobec rolników w zakresie umów pożyczkowo - kredytowych nie odnotowały także organy, odpowiedzialne za ochronę klientów na rynku usług finansowych. W sprawozdaniach za lata 2020-2022 Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Rzecznika Finansowego oraz z funkcjonowania Powiatowych i Miejskich Rzeczników Konsumenta brak jest informacji wskazujących na jakiegokolwiek naruszenia praw rolników w związku z zawieraniem i wykonywaniem umów dotyczących finansowania ich działalności. Obecny zakres ustawy o kredycie konsumenckim dotyczy w jednakowym stopniu rolnika małego, prowadzącego niewielkie indywidualne gospodarstwo, niezatrudniającego pracowników jak i duże gospodarstwa towarowe, o nieograniczonej liczbie hektarów jak i zatrudnionych osób.

Wejście w życie przepisów ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o konsumenckiej pożyczce lombardowej spowodowało w szczególności:

- 1) objęcie ochroną konsumencką wszystkich rolników, a więc także rolników, którzy w obecnym stanie prawnym kwalifikowani są jako przedsiębiorcy,
- 2) ograniczenie dostępu rolników do zewnętrznego finansowania w postaci pożyczek udzielanych przez firmy leasingowe oraz zaburzenie stabilnego finansowania i rozwoju gospodarstw rolnych,
- 3) zaburzenie finansowania procesów inwestycyjnych w rolnictwie ponieważ ustawa o kredycie konsumenckim (dotycząca prostych, masowych produktów kredytowych) nie jest dostosowana do finansowania skomplikowanych projektów inwestycyjnych w rolnictwie, a także do udzielania kredytów ze wsparciem publicznym (np. dotacje z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa czy Banku Gospodarstwa Krajowego).

Należy podkreślić, że wartość sprzętu rolniczego sfinansowanego leasingiem lub pożyczką leasingową wyniosła w ostatnich 5 latach blisko 30 mld zł. Tylko w 2022 roku wartość sfinansowanego sprzętu rolniczego przez firmy leasingowe wyniosła 6 mld zł, z czego w formie pożyczki leasingowej 4,7 mld zł. Ponadto inaczej wygląda kredytowanie konsumentów i producentów rolnych. Niejednokrotnie wymaga ono indywidualnego podejścia, choćby w zakresie sposobu spłaty kredytu (raty sezonowe) lub karencji w spłacie. Wykorzystanie aktualnych rozwiązań stosowanych w kredytach gotówkowych jest niemożliwe, gdyż przeniesienie tych rozwiązań na kredyty udzielane rolnikom ograniczy ich elastyczność i spowoduje, że nie będą dostosowane do specyfiki sektora rolnego. Finansowanie rolnictwa

wymaga produktu kredytowego „szytego na miarę”. Wymaga ono indywidualnego podejścia, choćby w zakresie sposobu spłaty kredytu (raty sezonowe) lub karencji w spłacie. Jest to także często finansowanie inwestycyjne, celowe. W praktyce wykorzystanie wprost aktualnych rozwiązań stosowanych w kredytach gotówkowych jest niemożliwe, a przeniesienie tych rozwiązań na kredyty udzielane rolnikom ograniczy ich elastyczność i dostosowanie do specyfiki sektora rolnego. Dodatkowo, informacje pochodzące z sektora bankowego wskazują, że uwzględnienie opisanych ryzyk spowoduje wzrost ceny produktów kredytowych służących finansowaniu rolnictwa.

Należy dodatkowo zaznaczyć, że ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o konsumenckiej pożyczce lombardowej nie zawiera niezbędnych przepisów intertemporalnych w zakresie aneksowania lub restrukturyzacji umów zawartych przed 7 stycznia 2024 r. Dotyczy to również umów o kredyt odnawialny. Powyższe może się drastycznie przełożyć na ograniczenie możliwości odnowienia kredytów w rachunku bieżącym. Z uwagi na różne wzory umów stosowane w bankach nie jest możliwe stworzenie jednego uniwersalnego podziału na czynności, które należy uznać za zmianę umowy lub zawarcie nowej. W efekcie rolnicy z dnia na dzień mogą zostać pozbawieni finansowania bieżącego, co może skutkować brakiem zachowania ciągłości produkcji.

Projekt ustawy wywołuje pozytywne skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne.

Projekt ustawy nie ma wpływu na budżet państwa ani budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt nie wymaga wydania podstawowych aktów wykonawczych.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej

W dniach 17-23 stycznia 2024 r. za pośrednictwem EBF (European Bank Federation) przeprowadzony został sondaż w państwach członkowskich UE mający na celu odpowiedź na pytanie, czy rolnicy w państwach członkowskich UE podlegają szczególnej ochronie w przypadku zawarcia umowy kredytu? W szczególności, czy stosuje się do nich przepisy dyrektywy o kredycie konsumenckim?

Odpowiedzi udzieliło 13 federacji (z czego jedno jako członek EFTA – Lichtenstein). 12 pozostałych, członków UE to: Czechy, Finlandia, Niemcy, Luksemburg, Hiszpania, Portugalia, Słowacja, Francja, Holandia, Włochy, Belgia i Grecja. Są to kraje o wysokim poziomie ochrony konsumenta oraz rozwiniętym rynku rolniczym, konkurującym z rynkiem polskim. Podsumowując wyniki ankiety należy wyraźnie podkreślić, że spośród państw, które udzieliły odpowiedzi w żadnym państwie członkowskim UE nie istnieją (12 państw) rozwiązania prawne

przyznające rolnikom, zawierającym umowy kredytu w związku z prowadzoną działalnością rolniczą uprawnienia wynikające z dyrektywy o kredycie konsumenckim CCD. Rolnicy mogą korzystać z uprawnień wynikających z CCD wyłącznie, jeżeli zawierają umowę „konsumencką” tj. niezwiązana z ich działalnością rolniczą (tak jak to było w ustawodawstwie polskim przed zmianą ustawy o kredycie konsumenckim). Niezależnie od powyższego w niektórych państwach członkowskich istnieją rozwiązania specyficzne np.: Francja – CCD nie ma zastosowania do rolników ale istnieje ograniczenie co do wysokości odsetek; Holandia – brak jest prawnych/ustawowych rozwiązań dotyczących ochrony małych przedsiębiorców, w tym rolników. Niemniej, w Holandii MŚP (w tym rolnicy) są objęci większą ochroną w ramach przyjętych przez branżę kodeksów dobrych praktyk (brak jest informacji, czy jest to ochrona zrównana z ochroną wynikającą z CCD).

Projekt ustawy nie został poddany konsultacjom społecznym.

Warszawa, 16 lutego 2024 r.

BAS-WAPEiM-323/24

SEKRETARIAT Z-OY SZEFA NS
L.dz. DS-1120.64.2024
Data wpływu 16.02.2024

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Marek Sawicki)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Poselski projekt ustawy przewiduje nowelizację trzech ustaw: z dnia 14 kwietnia 2023 r. o konsumenckiej pożyczce lombardowej (Dz. U. poz. 1285), z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023, poz. 1610, ze zm.) oraz z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2023, poz. 1028, ze zm.). Zmiany polegają na uchyleniu przepisów, zgodnie z którymi do osób fizycznych prowadzących gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 6 pkt 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2024 r. poz. 90) stosuje się przepisy o konsumenckiej pożyczce lombardowej, ustawy o kredycie konsumenckim oraz przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące niedozwolonych postanowień umownych w umowach zawieranych z konsumentami, zasad oceny zgodności postanowień umów konsumenckich z dobrymi obyczajami oraz katalogu niedozwolonych klauzul umownych.

Uchylane przepisy weszły w życie 7 stycznia 2024 r.

Ustawa ma wejść w życie z dniem ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

W kontekście zagadnień objętych projektem ustawy należy przywołać:

a) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylającą

dyrektywę Rady 87/102/EWG (Dz. Urz. WE L 133 z 22.5.2008 r., s. 65; dalej: dyrektywa 2008/48);

b) dyrektywę Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz. Urz. EWG L 095 z 21.4.1993, s. 29, ze zm.; dalej: dyrektywa 93/13).

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

Celem dyrektywy 93/13 jest zbliżenie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do nieuczciwych warunków umownych w umowach zawieranych pomiędzy sprzedawcą lub dostawcą a konsumentem (art. 1 ust. 1). Konsument, w rozumieniu dyrektywy 93/13, oznacza każdą osobę fizyczną, która w umowach objętych dyrektywą 93/13 działa w celach niezwiązanych z handlem, przedsiębiorstwem lub zawodem (art. 2 lit. b). Państwa członkowskie mogą, w celu zapewnienia wyższego stopnia ochrony konsumenta przyjąć lub utrzymać bardziej rygorystyczne przepisy prawne zgodne z Traktatem w dziedzinie objętej dyrektywą 93/13 (art. 8).

Celem dyrektywy 2008/48 jest harmonizacja niektórych aspektów przepisów ustawowych, wykonawczych i procedur administracyjnych państw członkowskich, dotyczących umów o kredyt konsumencki (art. 1). Konsumentem, w rozumieniu dyrektywy 2008/48, jest osoba fizyczna, która w transakcjach objętych dyrektywą działa w celach niezwiązanych ze swoją działalnością handlową, gospodarczą lub zawodową (art. 3 lit. a). Postanowienia dyrektywy 2008/48 nie uniemożliwiają państwom członkowskim utrzymania lub wprowadzenia bardziej rygorystycznych przepisów w celu ochrony konsumentów (art. 22 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 16a ust. 3 i 4).

Uchylane przepisy rozciągają obowiązywanie przepisów chroniących konsumentów na wszystkie osoby fizyczne prowadzące gospodarstwo rolne niezależnie od tego, czy w przypadku danej transakcji występują w charakterze konsumenta (por. art. 22¹ Kodeksu cywilnego).


Obie przywołane dyrektywy przewidują minimalny standard ochrony konsumentów i wyraźnie dopuszczają możliwość wprowadzenia przez państwa członkowskie regulacji chroniących konsumentów w większym stopniu. Dyrektywy odnoszą się jednak do ochrony konsumentów, a nie do objęcia ochroną przewidzianą dla konsumentów osób nimi niebędących. Należy zatem uznać, że uchylane przepisy nie są objęte zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej. Ich uchylenie nie spowoduje, że osoby fizyczne prowadzące gospodarstwo rolne, występujące w charakterze konsumenta, utracą ochronę przewidzianą w zmienianych ustawach.

4. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw nie jest objęty przedmiotem prawa Unii Europejskiej.

Autor:

Bartosz Pawłowski
ekspert ds. legislacji
Biuro Analiz Sejmowych

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Analiz Sejmowych

Adam Dudzic

Warszawa, 16 lutego 2024 r.

BAS-WAPEiM-324/24

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

WYDZIAŁ ODRĘBNY PREZYDIUM SEJMU
L.dz. DS. 1120.60.2024(2)
Data wpij. 16.02.2024

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Marek Sawicki) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu


Poselski projekt ustawy przewiduje nowelizację trzech ustaw: z dnia 14 kwietnia 2023 r. o konsumenckiej pożyczce lombardowej (Dz. U. poz. 1285), z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023, poz. 1610, ze zm.) oraz z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2023, poz. 1028, ze zm.). Zmiany polegają na uchyleniu przepisów, zgodnie z którymi do osób fizycznych prowadzących gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 6 pkt 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2024 r. poz. 90) stosuje się przepisy o konsumenckiej pożyczce lombardowej, ustawy o kredycie konsumenckim oraz przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące niedozwolonych postanowień umownych w umowach zawieranych z konsumentami, zasad oceny zgodności postanowień umów konsumenckich z dobrymi obyczajami oraz katalogu niedozwolonych klauzul umownych.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Bartosz Pawłowski
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Analiz Sejmowych

Adam Dudzic

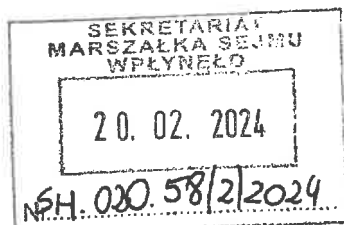


ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH

DR. TADEUSZ BIALEK

PREZES

Warszawa, 20 lutego 2024 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu RP*Szanowny Panie Marszałku,*

w związku z wniesieniem do Sejmu *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, poniżej uprzejmie przesyłam stanowisko Związku Banków Polskich.

Sektor bankowy pozytywnie ocenia projekt wykreślenia wybranych przepisów ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej, które nie znajdowały się w przedłożonym wówczas do Sejmu projekcie ustawy, a zostały zgłoszone jako poprawki poselskie w trakcie drugiego czytania na posiedzeniu komisji sejmowej. Przepisy te od początku budziły kontrowersje. Po pierwsze, zostały uchwalone z naruszeniem zasad procesu legislacyjnego, a po drugie są nieadekwatne do umów związanych z finansowaniem rolnictwa.

Warto przypomnieć, że propozycje wykreślenia tych samych przepisów w ramach prac nad ustawą o konsumenckiej pożyczce lombardowej zgłosił już 11 maja 2023 r. Senat RP¹ – poprawki Senatu zostały jednak odrzucone przez ówczesną większość sejmową.

Odnosząc się do nieadekwatności przepisów polegających na rozszerzeniu ochrony konsumenckiej na rolników należy zauważyć, że rolnicy przed wejściem w życie tych przepisów byli już w pełni chronieni przepisami o klauzulach abuzywnych, czy przepisami o kredycie konsumenckim, jeśli zawierali umowy na cele konsumpcyjne. Analogiczne rozwiązanie jest dominujące w Państwach Unii Europejskiej.

Z kolei stosowanie wprost przepisów *stricte* konsumenckich w umowach związanych z prowadzoną działalnością rolniczą jest niemożliwe, z uwagi na specyfikę potrzeb rolników, które te kredyty mają zaspokajać. W szczególności, umowy dotyczące finansowania rolnictwa są w większości przypadków dostosowane do kredytów preferencyjnych i kredytów płynnościowych oraz innych kredytów ze wsparciem publicznym. Uchylenie wskazanych w projekcie przepisów, poprzez powrót do wcześniejszych rozwiązań, uporządkuje zatem zasady finansowania w sektorze *agro*, które przed wejściem w życie ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej były prostsze, bardziej przejrzyste i korzystniejsze dla rolników, niż po jej uchwaleniu.

Z tego względu, poselski projekt ustawy sektor bankowy ocenia pozytywnie i wyraża nadzieje na jego szybkie procedowanie.

Z poważaniem

¹ <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3223>