

Katarzyna KURZĘPA-DEDO¹
Agata GEMZIK-SALWACH²

USTAWA ANTYLICHWIARSKA A ZMIANY NA RYNKU INSTYTUCJI POŻYCZKOWYCH – WYBRANE ZAGADNIENIA (część 1)

Artykuł prezentuje analizę skutków wejścia w życie art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i niektórych innych ustaw. Deklarowanym *ratio legis* tej zmiany było wprowadzenie limitu opłat tzw. windykacyjnych (art. 33a u.k.k.) i tym samym zwiększenie poziomu ochrony konsumentów korzystających z usług instytucji finansowych udzielających pożyczek pozabankowych. Instytucje pożyczkowe przed wejściem w życie wspomnianego art. 33a u.k.k. na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 11 u.k.k. odwołującego się do zasady swobody umów pobierały od konsumentów opłaty i prowizje z tytułu zaległości w spłacie pożyczki w wysokości najczęściej znacznie przekraczającej realne koszty windykacyjne. Co więcej, powołany przepis art. 30 ust. 1 pkt 11 u.k.k. nie chronił też konsumentów przed obchodzeniem przez instytucje pożyczkowe przepisów o maksymalnych odsetkach za opóźnienie (481 § 2¹ k.c.).

Wprowadzony limit opłat windykacyjnych zniwelował asymetrię między stronami umów o pozabankowe pożyczki. Dodatkowo konsumenci w przypadku wszczynania przez instytucje pożyczkowe postępowań sądowych lub pozasądowych o zaległe należności zyskali pewność co do prawa w zakresie ujednoczenia wykładni przepisów dotyczących wysokości opłat z tytułu dochodzonych należności.

Ocena skutków wejścia w życie z dniem 11 marca 2016 r. art. 33a u.k.k. przeprowadzona została przy wykorzystaniu metody badawczej tzw. kompletu normatywnego i ujęta w dwóch artykułach.

Niniejszy artykuł stanowi pierwszą część omówienia zakreślonej problematyki badawczej i obejmuje omówienie głównych motywów wprowadzenia ograniczeń w zakresie pobierania opłat windykacyjnych oraz inicjatorów tych zmian. Oszacowano korzyści i ewentualne

¹ Dr Katarzyna Kurzępa-Dedo, Katedra Nauk o Administracji, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, ul. H. Sucharskiego 2, 35-225 Rzeszów, autor korespondencyjny, kkurzepa@wsiz.rzeszow.pl

Katarzyna Kurzępa-Dedo, PhD, Department of Administration Studies, University of Information Technology and Management in Rzeszow, ul. H. Sucharskiego 2, 35-225 Rzeszów, corresponding author, kkurzepa@wsiz.rzeszow.pl

² Dr Agata Gemzik-Salwach, Katedra Finansów, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, ul. H. Sucharskiego 2, 35-225 Rzeszów; e-mail: agemzik@wsiz.rzeszow.pl

Agata Gemzik-Salwach, PhD, Department of Finance, University of Information Technology and Management in Rzeszow, ul. H. Sucharskiego 2, 35-225 Rzeszów; e-mail: agemzik@wsiz.rzeszow.pl

koszty, jakie poniosą poszczególne podmioty stosujące wspomniany przepis, w tym przede wszystkim konsumenci oraz instytucje pożyczkowe.

Słowa kluczowe: limit opłat windykacyjnych, zaległości w spłacie pożyczki, instytucje pożyczkowe, konsumenci.

1. WPROWADZENIE

Światowy kryzys finansowy z 2007 r. zapoczątkował reorganizację ekonomiczną i prawną systemu bankowego zarówno w wymiarze międzynarodowym, jak i krajowym. Polski ustawodawca chcąc zminimalizować ryzyko ewentualnego przyszłego załamania w sektorze finansowym nie tylko wprowadził nadzór ostrożnościowy nad jego funkcjonowaniem³, ale przede wszystkim istotnie zaostrzył normy ostrożnościowe⁴ odnoszące się do banków stanowiących obecnie 2/3 wszystkich instytucji finansowych działających w Polsce⁵. W konsekwencji tych zmian ryzyko bankowe zostało istotnie ograniczone, ale z dodatkowym efektem ubocznym w postaci zmniejszenia się dostępności produktów tradycyjnej bankowości dla uboższej części społeczeństwa. W miejsce obwarowanych wysokimi wymogami bankowych kredytów i pożyczek, pojawiły się stosunkowo łatwo dostępne oferty finansowe różnych instytucji pożyczkowych⁶ nieobjętych w zakresie prowadzonej działalności nadzorem ze strony państwa.

Analiza danych opublikowanych przez Konferencję Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce za okres od 2008–2013 jednoznacznie pokazuje, że systematycznie rosła wówczas wartość pożyczek udzielanych przez instytucje pożyczkowe, a także liczba obsługiwanych przez nie klientów⁷.

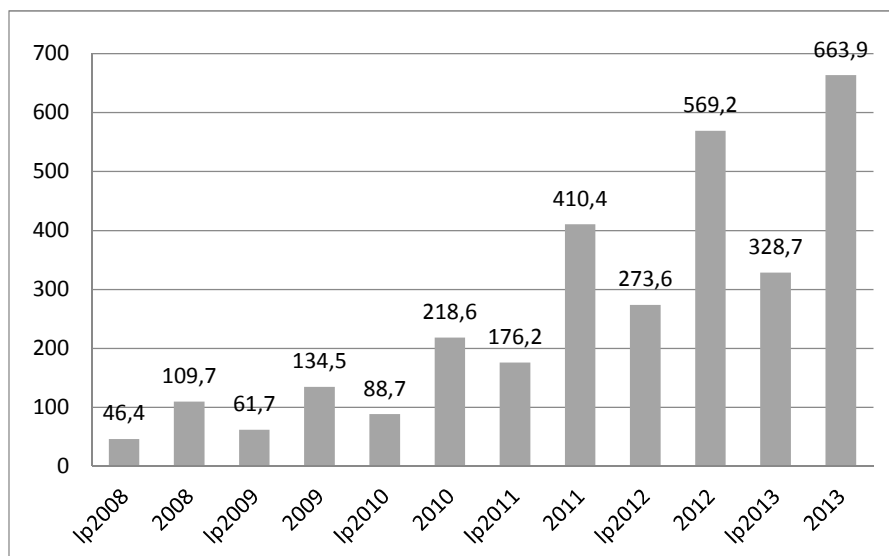
³ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1513 ze zm.); cyt. dalej jako u. n. makro.

⁴ Takie skutki miało między innymi wdrożenie przez banki dwóch rekomendacji wydanych przez Komisję Nadzoru Finansowego: Rekomendacji S dotyczącej ekspozycji kredytowania nieruchomości zabezpieczonych hipotecznie oraz Rekomendacji T dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych. Szerzej zob. K. Opolski, A. Gemzik-Salwach, M. Dwórzniak, M. Podleśna, K. Wais, P. Zapadka, *Sektor shadow banking w Polsce*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Warszawa-Rzeszów 2015, s. 49–50.

⁵ Zob. Narodowy Bank Polski, *Raport o stabilności systemu finansowego*, Grudzień 2017, <http://www.nbp.pl/systemfinansowy/rsf122017.pdf> (dostęp na dzień 30.04.2018 r.).

⁶ Definicję legalną instytucji pożyczkowej (potocznie nazywanej firmą pożyczkową) zawiera art. 4 ust. 1 pkt 33 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1876 ze zm.) odsyłając do znaczenia określonego w art. 5 pkt 2a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1528 ze zm.), w myśl którego instytucja pożyczkowa to kredytodawca inny niż: a) bank krajowy, bank zagraniczny, oddział banku zagranicznego, instytucja kredytowa lub oddział instytucji kredytowej w rozumieniu ustawy Prawo bankowe, b) spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa oraz Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa, podmiot, którego działalność polega na udzielaniu kredytów konsumenckich w postaci odroczenia zapłaty ceny lub wynagrodzenia na zakup oferowanych przez niego towarów i usług. W niniejszym artykule pojęcie firma pożyczkowa będzie traktowane jako synonim instytucji pożyczkowej.

⁷ Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce, *Sektor firm pożyczkowych w Polsce. Raport z badania ankietowego członków KPF. Lata 2008-2013*, Gdańsk, maj 2014.



Rys. 1. Liczba pożyczek (w tys. szt.) udzielonych w ciągu półrocza/roku przez członków KPF w latach 2008-2013

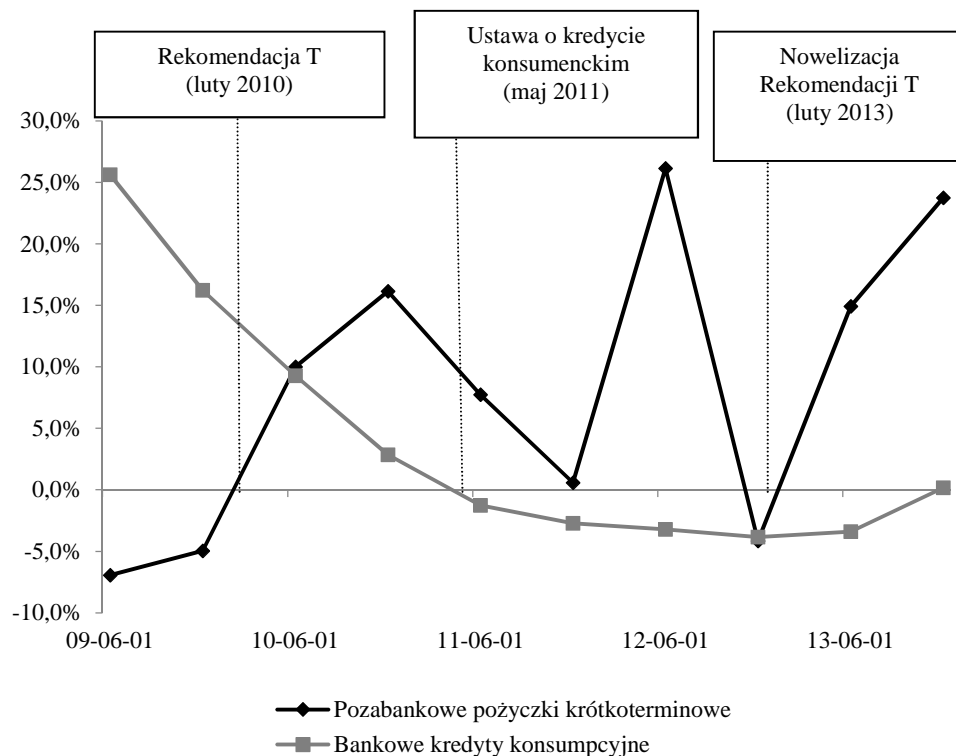
Źródło: Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce, Sektor firm pożyczkowych w Polsce. Raport z badania ankietowego członków KPF, lata 2008–2013, s. 19.

Pierwszy wyraźny moment przyspieszenia tempa wzrostu rynku pożyczek pozabankowych nastąpił po uchwaleniu przez Komisję Nadzoru Finansowego w lutym 2010 r. Rekomendacji T⁸, która wymusiła na bankach zmiany procedur, umów kredytowych i wewnętrznych polityk oraz przyczyniła się do wzrostu kosztów w sektorze bankowym. Jako zasadnicze skutki tej regulacji można wskazać: zwiększenie się dynamiki sprzedaży pożyczek pozabankowych oraz spadek tempa wzrostu bankowych kredytów konsumpcyjnych, które miały miejsce w okresie od czerwca 2009 roku do grudnia 2012 roku. Kolejna ważna regulacja stymulująca rozwój rynku instytucji pożyczkowych to ustawa o kredycie konsumenckim⁹. Odwrócenie trendu spadku tempa bankowych kredytów konsumpcyjnych nastąpiło wraz z pojawieniem się nowelizacji Rekomendacji T w 2013 r., która złagodziła poprzednio wprowadzone wymogi powszechnie uznawane za zbyt rygorystyczne. Jednak dynamika wzrostu dla sektora pożyczkowego nie zakończyła się wraz z rozluźnieniem norm narzuconych w postaci wspomnianej rekomendacji. Zwiększeniu akcji kredytowej i pożyczkowej prowadzonej przez banki i instytucje pozabankowe sprzyjało też ożywienie gospodarki oraz obniżenie oprocentowania kredytów¹⁰. Zależności te przedstawione zostały na rysunku.

⁸ Zob. Komisja Nadzoru Finansowego, *Rekomendacja T*, https://www.knf.gov.pl/Images/Rekomendacja%20T_tcm75-18474.pdf (dostęp: na dzień 15.05.2018 r.).

⁹ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r. poz. 993 ze zm.), dalej cyt. jako u.k.k.

¹⁰ A. Gemzik-Salwach, *Financialization and going into debt of households in Poland* [w:] *Financialization and the Economy*, Routledge, red. A. Gemzik-Salwach, K. Opolski, New York 2017, s. 160–162.



Rys. 2. Wpływ regulacji ostrożnościowych na rynek pozabankowych pożyczek krótkoterminowych oraz bankowych kredytów konsumpcyjnych w latach 2009-2013

Źródło: A. Gemzik-Salwach, *Financialization and going into debt of households in Poland* [w:] *Financialization and the Economy*, red. A. Gemzik-Salwach, K. Opolski, Routledge, New York 2017, s. 161.

W rozpatrywanym okresie czasu swoistą ewolucję instytucjonalną przeszły również same przedsiębiorstwa pożyczkowe świadczące usługi na podstawie przepisów m.in. ustawy o swobodzie działalności gospodarczej¹¹ zastąpionej obecnie ustawą Prawo Przedsiębiorców¹², kodeksu cywilnego¹³, ustawy o kredycie konsumenckim czy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów¹⁴ bez konieczności uzyskania stosownego zezwolenia oraz szczególnego nadzoru ze strony organów administracji publicznej. Z tego powodu

¹¹ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U.2017, poz. 2168 ze zm.) utraciła moc obowiązującą z dniem 30.04.2018 r.

¹² Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r., poz. 646) obowiązująca od dnia 30.04.2018 r.

¹³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1025, ze zm.), cyt. dalej jako k.c.

¹⁴ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r. poz. 798 ze zm.), dalej cyt. jako u.o.k.k.

były nawet w literaturze przedmiotu zaliczane do tzw. bankowości cienia (*shadow banking*)¹⁵.

Jednak ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw¹⁶ zmieniła charakter prawny firm pożyczkowych wprowadzając do polskiego porządku prawnego nie tylko definicję legalną instytucji pożyczkowej poprzez dodanie jej do ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe¹⁷. Od 11.10.2015 r., czyli od daty wejścia w życie części przepisów omawianej ustawy nowelizacyjnej, instytucje pożyczkowe stały się przedsiębiorcami prowadzącymi działalność gospodarczą wyłącznie w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółki akcyjnej przy minimalnym kapitale zakładowym wynoszącym 200 000 zł (art. 59a ust. 1 i 2 u.k.k.). Poza formą organizacyjno-prawną różnią się od siebie także zakresem ofert. Co do zasady, zawierają z konsumentami umowy pożyczki, w rozumieniu art. 3 ust. 1 i art. 5 pkt 2a u.k.k. w wysokości nie większej niż 255 550 zł albo równowartości tej kwoty w walucie innej niż waluta polska, które biorąc pod uwagę wysokość i terminy zwrotu można sklasyfikować następująco:

- tzw. „chwilówki”, czyli pożyczki krótkoterminowe (do 30 dni) na niewielkie kwoty (do około 2500 zł),
- pożyczki spłacane w ratach miesięcznych.

Dynamiczny rozwój sektora instytucji pożyczkowych w Polsce przy jednoczesnej maksymalizacji jego zysków nastąpił przede wszystkim kosztem klientów tych instytucji. Na nich bowiem instytucje pożyczkowe przerzuciły w całości ryzyko transakcyjne wynikające z prowadzonej działalności gospodarczej wykorzystując do tego, pomimo przewidzianych w art. 359 § 2¹ k.c. ograniczeń w możliwości pobierania nadmiernych odsetek, wysokie prowizje i opłaty o charakterze pozaodsetkowym. Przepis art. 30 ust. 1 pkt 11 ustawy o kredycie konsumenckim do dnia 11 marca 2016 r., czyli do chwili wejścia w życie art. 33a u.k.k., przewidywał, że umowa o pożyczkę (kredyt konsumencki) powinna określać m.in. inne niż roczną stopę zadłużenia przeterminowanego opłaty z tytułu zaległości w spłacie kredytu, ale wysokość tych opłat, ich rodzaj i zasady pobierania zostały pozostawione

¹⁵ Na temat problemów definiowania instytucji pożyczkowych oraz określenia ich charakteru prawnego zob. m.in. I. Ciepela, *Czynności bankowe jako przedmiot działalności banków*, Warszawa 2010, s. 138; I.D. Czechowska, *Niebankowe firmy pożyczkowe jako element shadow banking*, *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, 2016, nr 8, cz. 3, s. 15–26; A.M. Jurkowska, *Instytucje parabankowe w polskim systemie bankowym*, *Gdańskie Studia Prawnicze*, 2000, nr 7, s. 229–242; P. Masiukiewicz, *Regulacje a ryzyko shadow banking w Polsce*, *Zarządzanie i Finanse*, 2012, nr 4/2, s. 5–22; K. Opolski, A. Gemzik-Salwach, M. Dwórzniak, M. Podleśna, K. Wais, P. Zapadka, *Sektor shadow banking w Polsce*, Warszawa 2015, s. 45 i n.; W. Srokosz, *Instytucje parabankowe w Polsce*, Warszawa 2011, s. 30; K. Waliszewski, *Miejsce i rola parabanków w systemie finansowym i gospodarce* [w:] *Instytucje parabankowe na rynku usług bankowych w Polsce*, red. G. Kotliński, K. Waliszewski, Warszawa 2012, s. 67.

¹⁶ Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1357).

¹⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tekst jednolity Dz.U z 2017 r., poz. 1876 ze zm.), cytowana dalej jako pr.bank.

woli stron. Same opłaty, mimo tak określonej swobody w wysokości ich ustalania, powinny być dla pożyczkobiorcy transparentne¹⁸.

Brak limitów doprowadził jednak do sytuacji, w których bardzo często łączne koszty obsługi długu przekraczały wysokość zaciągniętej pożyczki. Praktyki takie najlepiej obrazuje orzecznictwo sądowe. Przykładowo Sąd Okręgowy w Gliwicach w wyroku z dnia 10 stycznia 2017 r. ustalił, że instytucja pożyczkowa wnosząc pozew o zapłatę kwoty 8530,86 zł z tytułu udzielonej pożyczki w wysokości 8400 zł do faktycznej dyspozycji pożyczkobiorcy pozostawiła tylko 3000 zł¹⁹. Pozostała część kwoty pożyczki została zaliczona na poczet opłaty przygotowawczej za rozpatrzenie wniosku o udzielenie pożyczki, za przygotowanie i podpisanie umowy (250 zł) oraz opłaty administracyjnej za obsługę pożyczki, koszty zabezpieczeń, a także inne – bliżej niesprecyzowane przez pożyczkodawcę – koszty związane z zawartą umową (łącznie 5150 zł). Rzeczywista roczna stopa oprocentowania w tym wypadku wyniosła 138%. Do przedstawionego stanu faktycznego nie miały zastosowania jeszcze przepisy ograniczające pozaodsetkowe koszty pożyczki. Mimo to Sąd Okręgowy w Gliwicach utrzymał w mocy wyrok sądu pierwszej instancji zasądający na rzecz instytucji pożyczkowej kwotę 3295 zł z odsetkami z tytułu udzielonej pożyczki i oddalający żądanie pozwu w zakresie pozostałej kwoty czyli 5150 zł. W ocenie sądu odwoławczego instytucja pożyczkowa nie przedstawiła, w świetle art. 6 k.c., art. 353¹ k.c., art. 720 k.c. oraz 58 k.c. szczegółowej kalkulacji spornej opłaty i faktycznie podejmowanych czynności (w dacie zawarcia umowy lub w toku jej wykonywania), które generowały takie wysokie koszty.

Opisy podobnych praktyk czyli nadmiernego obciążania konsumentów kosztami udzielanych pożyczek znalazły się również w raporcie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z czerwca 2013 r. podsumowującego wyniki kontroli wzorców umownych wykorzystywanych przez instytucje pożyczkowe pod kątem stosowanych przez nie opłat²⁰. Analizie poddano wówczas 73 wzorce umów stosowane przez 30 przedsiębiorców oraz kopie 300 umów o kredyt konsumencki. Stwierdzono łącznie 207 naruszeń przepisów prawa u wszystkich skontrolowanych przedsiębiorców, w tym 20 polegających na stosowaniu niedozwolonych postanowień umownych w zakresie opłat.

Z kolei analiza wpisanych w latach 2005–2015 do rejestru prowadzonego przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów klauzul umownych uznanych za niedozwolone, którymi posługiwały się we wzorcach umownych instytucje pożyczkowe wykazała, że na 104 takie klauzule aż 44 to postanowienia abuzywne zastrzegające: rażąco wysokie kary umowne, niejasny sposób naliczania kosztów windykacyjnych²¹, zbyt wysokie koszty

¹⁸ Zob. m.in. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dn. 24.10.2012 r., VI ACa 549/12, LEX nr 1281152; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dn. 26.02.2014 r., VI ACa 906/13, LEX nr 1454678.

¹⁹ Wyrok Sądu Okręgowego w Gliwicach z dn. 10.01.2017 r., III Ca 1801/16, LEX nr 2272622. Zob. też. wyrok Sądu Rejonowego w Grudziądzu z dn. 13.12.2016 r., I C 984/16, LEX nr 2229590; wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa z dn. 24.05.2017 r., XVI C 631/17, LEX nr 2384934.

²⁰ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Opłaty stosowane przez instytucje parabankowe. Raport*, Warszawa 2013, s. 10, http://www.uokik.gov.pl/raporty_2.php (dostęp: 30.04.2018 r.), s. 87 i n.

²¹ M.in. wyrok z dnia 10 czerwca 2014 r. Sądu Okręgowego w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, XVII AMC 1325/13; klauzula nr 5790 w rejestrze klauzul niedozwolonych prowadzonym przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta.

windykacyjne²², opłaty w wygórowanej wysokości²³, możliwość pobierania od klienta dodatkowych opłat nieprzewidzianych w umowie oraz nieprecyzyjne przesłanki zmiany opłat i prowizji²⁴.

Nadmiernie wysokie koszty pożyczek, w których instytucje pożyczkowe „ukrywają” dodatkowe opłaty sygnalizował także Komitet Stabilności Finansowej w raporcie przyjętym w dniu 18 marca 2013 r. pt. „Analiza działań organów i instytucji państwowych w odniesieniu do Amber Gold sp. z o.o.” Komitet zalecał m.in. zwiększenie kompetencji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako podmiotu sprawującego merytoryczny nadzór nad wykonywaniem przepisów ustawy o kredycie konsumenckim²⁵.

Przytoczone orzecznictwo sądowe oraz raporty Prezesa UOKiK, jak również Komitetu Stabilności Finansowej, a także analizy partnerów społecznych²⁶ jednoznacznie wskazywały na zjawisko nadmiernego, nieuzasadnionego obciążania przez instytucje pożyczkowe kosztami transakcyjnymi konsumentów prowadząc do:

- w skali mikro do asymetrii w relacji prawnej między instytucjami pożyczkowymi a konsumentami i do nadmiernego zadłużania się tych ostatnich, a
- w skali makro do zachwiania bezpieczeństwa i wiarygodności rynku finansowego.

Dlatego w celu zwiększenia poziomu ochrony konsumentów korzystających z usług finansowych firm udzielających pożyczek (kredytów) konsumenckich nieobjętych obowiązkiem uzyskania zezwolenia KNF w dniu 5 sierpnia 2015 r. Sejm uchwalił wspomnianą już ustawę o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i niektórych innych ustaw. Ustawa ta, potocznie zwana antylichwiarską, wprowadziła wiele istotnych zmian w funkcjonowaniu instytucji pożyczkowych w Polsce. W szczególności określiła ramy organizacyjno-prawne działalności gospodarczej polegającej na udzielaniu pożyczek ze środków własnych konsumentom (art. 59a, b, cd u.k.k.) oraz zasady dostępu instytucji pożyczkowych do rejestrów kredytowych i wymiany informacji o udzielanych kredytach konsumenckich, rozszerzyła uprawnienia Komisji Nadzoru Finansowego do prowadzenia postępowania wyjaśniającego wobec podmiotów, co do których zachodzi podejrzenie, że wykonują działalność licencjonowaną bez stosownego zezwolenia (dodanie rozdziału 2a

²² M.in. wyrok z dnia 23 września 2015 r. Sądu Okręgowego w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, XVII AMC 26192/13; klauzula nr 6209 w rejestrze klauzul niedozwolonych prowadzonym przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta.

²³ Np. wyrok z dnia 25 czerwca 2015 r. Sądu Okręgowego w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, XVII AMC 30502/13; klauzula nr 6138 i nr 6138 w rejestrze klauzul niedozwolonych prowadzonym przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta

²⁴ Szerzej zob. K. Kurzępa-Dedo, *Ochrona prawna klientów instytucji pożyczkowych w obszarze zawieranych umów na przykładzie niedozwolonych postanowień umownych* [w:] *Klienci instytucji pożyczkowych i ich ochrona*, red. A. Gemzik-Salwach, Warszawa 2017, s. 98 i n.

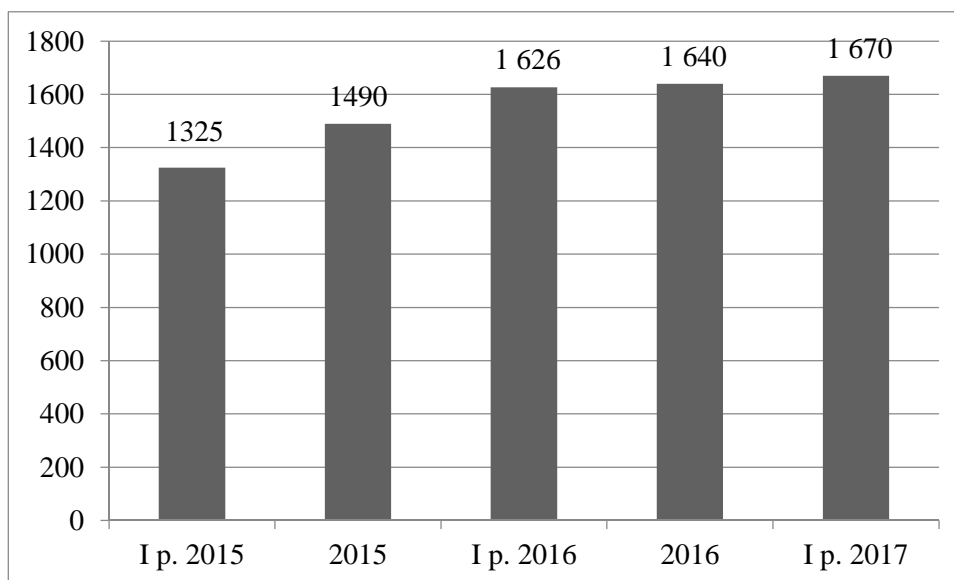
²⁵ Zob. Raport Komitetu Stabilności Finansowej z dn. 18.03.2013 r. „Analiza działań organów i instytucji państwowych w odniesieniu do Amber Gold sp. z o.o.”, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1159297/20130321_raport.pdf (dostęp na dzień 30.04.2018), s. 31.

²⁶ Zob. min. Raport PwC sp. z o.o., „Rynek firm pożyczkowych w Polsce,” grudzień 2013, https://www.pwc.pl/pl/publikacje/assets/pwc_raport_rynek_firm_pozyczkowych.pdf (dostęp: 10.05.2018 r.), s. 48–53; Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce „Sektor firm pożyczkowych w Polsce. Raport z badania ankietowego członków KPF. Lata 2008-2013, Gdańsk, maj 2014.

ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym)²⁷ i wreszcie wprowadziła ograniczenie kosztów kredytu konsumenckiego (art.33a i 36a u.k.k.).

Zgodnie z dodanym do ustawy o kredycie konsumenckim art. 33a ograniczającym tzw. lichwę w przypadku gdy łączna wysokość opłat z tytułu zaległości w spłacie *kredytu (pożyczki)*, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 11 u.k.k. 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 (pożyczki)*, należnych na dzień pobrania tych opłat lub odsetek, należy się tylko kwota opłat i odsetek odpowiadająca kwocie tych odsetek maksymalnych za opóźnienie.

Przepis ten zaczął obowiązywać od 11 marca 2016 r. i wpłynął od razu na dynamikę wzrostu liczby klientów obsługiwanych przez instytucje pożyczkowe. W pierwszym półroczu 2016 roku w porównaniu z pierwszym półroczem 2015 dynamika wyniosła 22,7%. W połowie 2017 r. widać było już skutki regulacji i dynamika wzrostu liczby klientów instytucji pożyczkowych wyniosła jedynie 2,7% w porównaniu z pierwszym półroczem 2016 r.



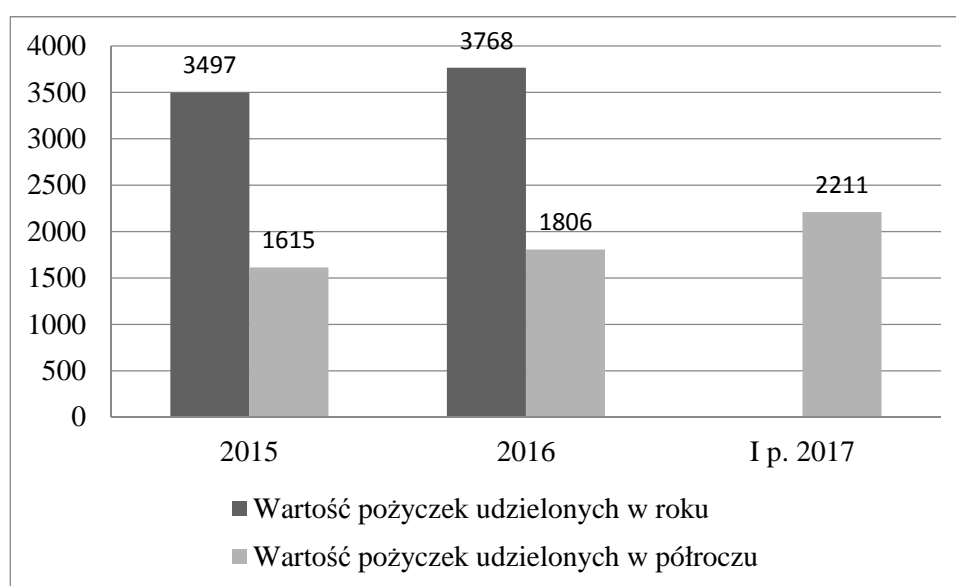
Rys. 3. Liczba obsługiwanych klientów przez instytucje pożyczkowe przed i po wejściu ustawy antylichwiarskiej (w tys.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://kpf.pl/rynek-pozyczkowy-zwalnia> (dostęp: 9.07.2018 r.).

Podobnie rzecz się ma, jeżeli chodzi o wartość udzielonych pożyczek. W pierwszym półroczu 2015 r. wartość pożyczek udzielonych przez instytucje pożyczkowe wynosiła 1,6 mld zł, a w pierwszym półroczu 2016 r. – 1,8 mld zł. Oznacza to dynamikę wzrostu na

²⁷ Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 196), cyt. jako u.n.r.f.

poziomie 11,8%. Natomiast w pierwszym półroczu 2017 r. wartość udzielonych przez instytucje pożyczkowe pożyczek wyniosła 2,2 mld zł, co oznacza wzrost o 22,4% w odniesieniu do pierwszego półrocza 2016 r. Porównując je ze sobą można zauważyć, że dynamika wzrostu pomiędzy pierwszym półroczem 2015 r. a pierwszym półroczem 2016 r. była o połowę mniejsza od dynamiki pomiędzy pierwszym półroczem 2016 r. a pierwszym półroczem 2017 r. Spadek dynamiki wzrostu wartości udzielanych pożyczek w pierwszym półroczu 2016 r. był najprawdopodobniej spowodowany wprowadzeniem w tym czasie nowych regulacji. Pomimo tak dużego spadku dynamiki patrząc na same wartości pożyczek udzielanych przez instytucje pożyczkowe można stwierdzić, że rynek ten pomimo zmian instytucjonalnych cały czas odnotowuje wzrosty.



Rys. 4. Wartość pożyczek udzielonych przez instytucje pożyczkowe przed i po wejściu ustawy antylichwiarskiej (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://kpf.pl/rynek-pozyczkowy-zwalnia> (dostęp: 9.07.2018 r.).

Widoczna jest rozbieżność pomiędzy dynamiką wzrostu liczby klientów obsługiwanych przez instytucje pożyczkowe a dynamiką wzrostu wartości pożyczek udzielonych przez instytucje pożyczkowe. Wyższa dynamika wartości udzielanych pożyczek jest efektem wzrostu średniej kwoty pożyczek zaciąganych w instytucjach pożyczkowych. Z kolei to zjawisko wynika z przyśpieszenia tempa wzrostu polskiej gospodarki i tym samym, ze wzrostu kwoty dochodów pozostających do dyspozycji gospodarstw domowych²⁸.

Niniejszy artykuł stanowi pierwszą część analizy instytucjonalnej art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i niektórych

²⁸ <https://kpf.pl/rynek-pozyczkowy-zwalnia> (dostęp: 9.07.2018 r.).

innych ustaw w zakresie, w jakim dodaje on do ustawy o kredycie konsumenckim przytoczony przepis art. 33a. Ocena skutków wejścia w życie z dniem 11 marca 2016 r. art. 33a uk.k. przeprowadzona zostanie przy wykorzystaniu metody badawczej tzw. kompletu normatywnego²⁹. Z uwagi na fakt, iż ochrona klienta indywidualnego w stosunkach prawnych z instytucjami pożyczkowymi podlega regulacjom z zakresu tzw. prawa konsumenckiego, w dalszej części opracowania określenie klient będzie traktowane jak synonim pojęcia konsument. Druga część analizy instytucjonalnej zostanie przedstawiona w kolejnym artykule.

2. HIPOTEZY BADAWCZE

Zasadniczym celem dodania przepisu 33a do ustawy o kredycie konsumenckim jest limitowanie tzw. opłat pozaodsetkowych pobieranych przez instytucje pożyczkowe, co w konsekwencji ma wzmocnić ochronę konsumentów będących ich klientami przed nadmiernymi obciążeniami finansowymi w związku z udzielanymi pożyczkami. Ustalenie na podstawie powołanego przepisu schematu działania oraz jego skutków prawnych i ekonomicznych pozwala na postawienie następujących cząstkowych hipotez badawczych:

1) zwiększenie ochrony klientów instytucji pożyczkowych poprzez wprowadzenie limitu opłat windykacyjnych zniweluje asymetrię między nimi a instytucjami pożyczkowymi w ramach stosunku prawnego wynikającego z umów o pożyczkę, ponieważ zawierane one będą na korzystniejszych dla konsumentów zasadach i uchronią ich przed nadmiernym zadłużaniem się,

2) sytuacja finansowa instytucji pożyczkowych ulegnie pogorszeniu poprzez zmniejszenie zysków z tytułu opłat za opóźnienia w spłacie udzielonych pożyczek i zwiększenie kosztów własnych z tytułu trudności związanych z zapewnieniem odpowiednio wysokiego kapitału zakładowego, co może skutkować z kolei zmniejszeniem się liczby instytucji pożyczkowych funkcjonujących na rynku,

3) instytucje pożyczkowe zmienią dotychczasowe oferty pożyczkowe, ponieważ ograniczenie wysokości opłat naliczanych przez nie za prolongatę pożyczki czy wezwanie do zapłaty spowoduje, że zmniejszy się w portfelu usług instytucji pożyczkowych udział bezpłatnych, kilkudniowych pożyczek dla nowych klientów tzw. darmowych chwilówek oraz ograniczeniu ulegną same możliwości prolongaty pożyczek,

4) ograniczenie lichwy w działalności instytucji pożyczkowych zwiększy zaufanie konsumentów do tych instytucji i przyczyni się do profesjonalizacji usług świadczonych przez instytucje pożyczkowe,

5) wprowadzenie limitu opłat windykacyjnych wydłuży się czas oczekiwania na udzielenie pożyczki w związku ze zmianą przez instytucje pożyczkowe wewnętrznych procedur.

²⁹ Szerzej zobacz na temat metody badawczej: P. Chmielnicki (red.), *Pochodzenie, tworzenie i efektywność prawa*, Warszawa 2014 oraz <http://fontes.wsiz.pl/badania-naukowe/metodyka> (dostęp: 30.04.2018 r.).

3. PODMIOTY SCHEMATU DZIAŁANIA³⁰

3.1. Źródła i ich cele

3.1.1. Źródła konstytutywne – Rada Ministrów

W ramach schematu działania określonego art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i niektórych innych ustaw do źródeł konstytutywnych zaliczyć należy Radę Ministrów, której pracami kierowała wówczas premier Ewa Kopacz. Projekt przedmiotowej ustawy został opracowany 27 kwietnia 2015 r. przez Ministerstwo Finansów i uwzględniał:

- założenia do projektu analizowanej ustawy przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 8 maja 2014 r. (nr w wykazie prac: UD 173) oraz
- rekomendacje grupy roboczej Komitetu Stabilności Finansowej zawarte w przyjętym w dniu 18.03.13 r. raporcie pt. „Analiza działań organów i instytucji państwowych w odniesieniu do Amber Gold sp. z o.o.”.

Co do zasady, rządowe propozycje zmian legislacyjnych miały wzmocnić niedostateczną ochronę konsumentów korzystających z usług finansowych instytucji pożyczkowych nieobjętych jakimkolwiek nadzorem czy kontrolą ze strony organów administracji publicznej, a także identyfikować i eliminować z obrotu gospodarczego podmioty wykonujące działalność licencjonowaną na rynku finansowym bez wymaganego zezwolenia, tj. nielegalnie, w szczególności podmiotów prowadzących działalność z zamiarem oszustwa.

Jednym ze szczegółowych rozwiązań w obszarze wzmocnienia ochrony klientów instytucji pożyczkowych było dodanie do ustawy o kredycie konsumenckim przepisu art. 33a ustanawiającego łączny limit dla odsetek za opóźnienie w spłacie pożyczki i innych opłat z tytułu zaległości w spłacie długu. Przepis ten miał, w opinii projektodawcy, zapobiegać przypadkom pobierania przez instytucje pożyczkowe zbyt wysokich, nieuzasadnionych opłat (lichwa) od konsumentów z tytułu opóźnień w spłacie udzielonej pożyczki³¹.

„*Ratio legis* dla wprowadzenia powyższych regulacji 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.

W konsekwencji tego rodzaju praktyk łączne koszty obsługi długu niejednokrotnie przekraczają wysokość zaciągniętej pożyczki lub kredytu.”³² W uzasadnieniu do projektu Rada Ministrów dodatkowo zwracała uwagę, że na zaproponowany przez nią limit całkowitego kosztu pożyczki z wyłączeniem odsetek wpłynęły dane dotyczące funkcjonowania instytucji pożyczkowych w Polsce zawarte „(...) m.in. w Raporcie PwC sp. z o.o., „Rynek firm pożyczkowych w Polsce” z grudnia 2013 r., Raporcie Związku Firm Pożyczkowych „Mikropożyczki w Polsce” z 2013 r., Raporcie Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych

³⁰ Kategorie podmiotów schematu działania wyodrębnione zgodnie z zalecaną metodą badawczą opisaną w publikacji P. Chmielnicki (red.), *Pochodzenie...*, s. 135 i n.

³¹ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1375), VII kadencja, druk sejmowy nr 3460, s. 27.

³² *Ibidem*, s. 28.

„Rynek firm pożyczkowych w Polsce. Charakterystyka sektora i profil klienta” z sierpnia 2012 r., Raportie Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych „Wpływ regulacji sektora finansowego w postaci maksymalnej stopy procentowej na rynek finansowy i gospodarkę – ocena ekspercka na podstawie modeli oceny ryzyka” z października 2013”³³.

Rada Ministrów w przedmiotowym projekcie ustawy zamieściła również wiele rozwiązań instytucjonalnych, które w związku z tzw. aferą Amber Gold i oczekiwaniami społecznymi z nią związanymi miały wzmocnić bezpieczeństwo i wiarygodność samego rynku finansowego oraz przyczynić się do zwiększenia ochrony klientów korzystających z usług instytucji finansowych nieobjętych nadzorem ze strony państwa. Rada Ministrów zaproponowała więc:

- rozszerzenie uprawnień Komisji Nadzoru Finansowego do prowadzenia postępowania wyjaśniającego wobec podmiotów, co do których zachodzi podejrzenie, że wykonują działalność licencjonowaną bez stosownego zezwolenia,
- zaostrzenie sankcji karnych za gromadzenie bez zezwolenia środków finansowych innych osób, w celu obciążania ryzykiem,
- usprawnienie współpracy KNF z organami ścigania w zakresie zawiadomień składanych przez KNF o podejrzeniu popełnienia przestępstwa,
- reglamentację działalności polegającej na udzielaniu pożyczek ze środków własnych konsumentom, poprzez określenie niezbędnych wymogów dla podjęcia i wykonywania działalności pożyczkowej,
- określenie zasad dostępu instytucji pożyczkowych do rejestrów kredytowych i wymiany informacji o udzielonych kredytach konsumenckich.

Rządowy projekt ustawy w dniu 28 listopada 2014 r. został skierowany do uzgodnień międzyresortowych i poddany szerokim konsultacjom³⁴.

3.1.2. Źródła rezolutywne

Za źródła rezolutywne, czyli za swoistego „katalizatora procesu legislacyjnego” należy uznać konsumentów, Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Komitet Stabilności Finansowej.

Rola konsumentów w tym przypadku sprowadzała się przede wszystkim do kierowania skarg do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na obciążanie ich przez instytucje pożyczkowe nadmiernymi, nieuzasadnionymi kosztami w przypadku powstania zaległości w spłacie długu. Reakcją na wpływające skargi była przeprowadzona w okresie

³³ *Ibidem*, s. 29 i n.

³⁴ Opinie i pisma w sprawie projektu ustawy zostały przesłane przez: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Narodowy Bank Polski, Prokuratora Generalnego, Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Najwyższą Izbę Kontroli, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Związek Banków Polskich, Krajowy Związek Banków Spółdzielczych, Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową, Biuro Informacji Kredytowej, Polską Izbę Ubezpieczeń, Konferencję Przedsiębiorstw Finansowych, Konfederację Lewiatan, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Związek Firm Pożyczkowych, Pracodawców RP, Business Center Club, Federacja Konsumentów. Ponadto w procesie konsultacji projektu uczestniczyły podmioty, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, tj. Profi Credit Sp. z o.o., Vivus Finance Sp. z o.o., Wonga.pl Sp. z o.o., Grupa Finansowa Expert Sp. z o.o., Everest Finance Sp. z o.o. Sp.k.

od stycznia do maja 2013 r. kontrola wzorców umownych wykorzystywanych przez instytucje pożyczkowe pod kątem pobieranych przez nie opłat od klientów. W jej wyniku stwierdzono u 30 skontrolowanych przedsiębiorców łącznie 207 naruszeń przepisów prawa, w tym 20 polegających na stosowaniu niedozwolonych postanowień umownych w zakresie pobieranych opłat³⁵. UOKiK badał funkcjonowanie sektora instytucji pożyczkowych także w 2012, ale w zakresie stosowania przez nie przepisów ustawy o kredycie konsumenckim oraz sposobu reklamowania pożyczek³⁶. Urząd był także aktywny na etapie prac sejmowych nad ostatecznym brzmieniem art. 33a u.k.k.

Dodatkowo interesy konsumentów w procesie legislacyjnym reprezentowała Federacja Konsumentów, której stanowisko w zakresie sposobu limitowania kosztów windykacyjnych było zbieżne z propozycją wnioskodawcy.

Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów do wejścia w życie przepisu art. 33a u.k.k. wydał wiele wyroków, w których stwierdził posługiwanie się we wzorcach umownych przez instytucje pożyczkowe niedozwolonymi postanowieniami umownymi w zakresie pobieranych przez nie opłat w tym tzw. windykacyjnych, a w szczególności ich wysokości³⁷.

Z kolei Komitet Stabilności Finansowej zgodnie ze swoim ustawowym celem określonym art. 2 *in fine* w obowiązującej wówczas ustawie o Komitecie Stabilności Finansowej³⁸ przyjął w dniu 18 marca 2013 r. raport poświęcony „Analizie działań organów i instytucji państwowych w odniesieniu do Amber Gold sp. z o.o.” zalecając w nim m.in. zwiększenie kompetencji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako podmiotu sprawującego merytoryczny nadzór nad wykonywaniem przepisów ustawy o kredycie konsumenckim³⁹. Wytocznymi płynącymi z tego raportu kierowała się Rada Ministrów opracowując projekt analizowanej ustawy i dodanego nią art. 33a do ustawy o kredycie konsumenckim. Komitet Stabilności Finansowej nie zgłaszał dodatkowych propozycji na etapie prac legislacyjnych nad rządowym projektem zmian w funkcjonowaniu sektora instytucji pożyczkowych w Polsce.

³⁵ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Oplaty stosowane przez instytucje parabankowe. Raport*, Warszawa 2013, s.10, http://www.uokik.gov.pl/raporty_2.php (dostęp: 30.04.2018 r.), s. 87 i n.

³⁶ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Raport z kontroli przedsiębiorców udzielających kredytów konsumenckich w roku 2012*, Warszawa 2012, <https://uokik.gov.pl/raporty2.php> (dostęp: 30.04.2018 r.); Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Reklama parabanków – raport z kontroli reklam pozabankowych instytucji finansowych oferujących pożyczki konsumentom*, Warszawa 2013, <https://uokik.gov.pl/raporty2.php> (dostęp na dzień 30.04.2018 r.).

³⁷ Zob. K. Kurzępa-Dedo, *Ochrona prawna klientów instytucji pożyczkowych*....., s. 98 i n.

³⁸ Powołany ustawą z dn. 7 listopada 2008 r. o Komitecie Stabilności Finansowej (Dz.U. z 2008 r., nr 209, poz. 1317). Ustawa ta została uchylona z dniem 1 listopada 2015 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1513 ze zm.).

³⁹ Zob. raport Komitetu Stabilności Finansowej z dn. 18.03.2013 r. „Analiza działań organów i instytucji państwowych w odniesieniu do Amber Gold sp. z o.o.”, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1159297/20130321_raport.pdf (dostęp: 30.04.2018 r.), s. 31.

3.1.3. Źródła akcesoryjne

Do źródeł akcesoryjnych, czyli takich, które do procesu prawotwórczego zostały zaangażowane mimo swojej woli lub „niejako z urzędu”⁴⁰ zaliczyć należy: Narodowy Bank Polski, Związek Banków Polskich, Związek Firm Pożyczkowych, Konferencję Przedsiębiorstw Finansowych oraz instytucje pożyczkowe. Na dalszym etapie prac legislacyjnych swoim zaangażowaniem, ale przede wszystkim proponowanymi rozwiązaniami wpłynęły, albo starały się wpłynąć na ostateczny kształt brzmienia art. 33a u.k.k.

3.1.3.1. Narodowy Bank Polski

Narodowy Bank Polski jako bank centralny do rządowego projektu ustawy wprowadzającej w art. 7 pkt 5 limit opłat windykacyjnych w związku z udzielanymi kredytami (pożyczkami) konsumenckimi miał zasadniczo tylko jedną redakcyjną uwagę. Mianowicie zaproponował doprecyzowanie brzmienia sformułowania użytego w projektowanym art. 33a u.k.k. „odsetki maksymalne za opóźnienie” poprzez jego wyjaśnienie w art. 5 u.k.k. albo poprzez bezpośrednie odesłanie do art. 481 § 2 k.c.⁴¹ Uwaga została uwzględniona poprzez bezpośrednie odesłanie w art. 33a u.k.k. do art. 481 § 2¹ k.c.

3.1.3.2. Związek Banków Polskich

Związek Banków Polskich (ZBP) jako reprezentant banków, które stosują ustawę o kredycie konsumenckim w zakresie udzielanych konsumentom kredytów (pożyczek) stał się aktywnym źródłem na etapie prac sejmowych nad projektem ustawy. Od początku procesu legislacyjnego kwestionował konieczności limitowania odsetek za opóźnienie i innych opłat z tytułu zaległości w spłacie kredytu w przypadku, gdy kredytodawcą są banki.

W ocenie ZBP „stosowane przez banki w relacjach z konsumentami postanowienia w zakresie windykacji należności oraz wysokość opłat są zgodne z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa (w tym z przepisami z zakresu ochrony praw konsumenta) oraz zleceniami formułowanymi przez UOKiK”⁴².

ZBP zarzucał projektodawcom niejasność w brzmieniu zaproponowanego w art. 33a u.k.k. limitu, który uniemożliwi bankom precyzyjne wykazanie wysokości opłat w umowie z konsumentem oraz w tabeli opłat i prowizji. ZBP proponował usunięcie nieściśłości poprzez ustalenie dwóch kwestii: od jakiej kwoty liczone są odsetki maksymalne oraz wyłączenie z limitu opłat kosztów sądowych i egzekucyjnych, na wysokość których banki nie mają wpływu.

Propozycja ZBP postulująca doprecyzowanie kwoty od jakiej są liczone odsetki maksymalne, tj. „ustalonych od zaległości w spłacie kredytu” została uwzględniona w aktualnym brzmieniu art. 33a u.k.k.

⁴⁰ W przypadku przedmiotowego schematu działania niektóre źródła akcesoryjne zaangażowały się w proces prawotwórczy w związku z prośbą o sporządzenie opinii do rządowego projektu ustawy.

⁴¹ Zob. Pismo Pierwszego Zastępcy Prezesa NBP z dnia 19.12.2014 r. dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i niektórych innych ustaw (pismo znak: DP – I/IIHN/WG2414/14).

⁴² Zob. Pismo Prezesa ZBPz dnia 19.12.2014 r. dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i niektórych innych ustaw, s. 11, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/262790/262803/262804/dokument148037.pdf> (dostęp: 10.05.2018 r.).

3.1.3.3. Związek Firm Pożyczkowych

Związek Firm Pożyczkowych, obecnie Polski Związek Instytucji Pożyczkowych⁴³, zrzeszający firmy udzielające szybkich, krótkoterminowych, pozabankowych pożyczek przez internet krytycznie odniósł się do rządowego projektu wprowadzenia limitów w zakresie pobierania przez instytucje pożyczkowe opłat windykacyjnych. ZFP zarzucił wnioskodawcom przede wszystkim nieuwzględnienie rzeczywistych, uzasadnionych kosztów ponoszonych przez pożyczkodawców w zakresie odzyskiwania należności od dłużników zwłaszcza w przypadku tzw. mikropożyczek. W ocenie ZFP, dodanie art. 33a do ustawy o kredycie konsumenckim spowoduje, iż instytucje pożyczkowe z uwagi na rachunek ekonomiczny mogą szybciej kierować sprawy o zaległe należności na drogę postępowania sądowego, co z kolei skutkować będzie powiększeniem się długu konsumentów o koszty postępowania procesowego. ZFP zaproponował, żeby zrezygnować z rządowego limitu wysokości opłat windykacyjnych zastępując go klauzulą generalną przewidującą, że wysokość tych opłat nie powinna rażąco odbiegać od rzeczywistych kosztów poniesionych przez pożyczkodawcę w związku z opóźnieniem w spłacie pożyczki⁴⁴.

3.1.3.4. Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych

Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych⁴⁵, podobnie jak Związek Firm Pożyczkowych wyraziła krytyczną opinię w stosunku do zaproponowanego rozwiązania w projektowanym art. 33a u.k.k. Zdaniem KPF, koncepcja limitu opłat windykacyjnych powiązana ze wskaźnikiem stopy kredytu lombardowego NBP jest obciążona merytoryczną wadą i nie odzwierciedla rzeczywistych kosztów ponoszonych przez instytucje finansowe w zakresie odzyskiwania należnych wierzytelności z tytułu udzielonych pożyczek.

3.1.3.5. Instytucje pożyczkowe

W trybie ustawy o działalności lobbingsowej⁴⁶ krytyczne uwagi do przedmiotowego projektu ustawy, w tym dodania art. 33a w u.k.k. zgłosiły następujące instytucje pożyczkowe: GPExpert sp. z o.o., Profit Credit sp. z o.o.o, VIVUS Finance sp. z o.o.⁴⁷ Wymienione podmioty sprzeciwiły się limitowaniu wysokości opłat windykacyjnych, ponieważ prowadzi to, w ich ocenie, do rażącego naruszenia obowiązujących w Polsce zasad równości podmiotów wobec prawa, stawiając na uprzywilejowanej pozycji konsumentów. Co więcej, pro-

⁴³ Szerzej na temat Polskiego Związku Instytucji Pożyczkowych zob. <https://pzip.pl/statut/> (dostęp: 01.06.2018 r.).

⁴⁴ Zob. Pismo Prezesa Zarządu ZFP z dnia 19.12.2014 dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i niektórych innych ustaw (pismo znak: ZFP/191214/A), s. 36–41.

⁴⁵ Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych powstała 27.10.1999 r. i skupia kilkadziesiąt kluczowych przedsiębiorstw z rynku finansowego w Polsce. Szerzej zob. <https://kpf.pl/o-nas/misja-i-dzialalnosc/> (dostęp: 01.06.2018 r.). Zob. też Stanowisko KPF z dnia 18.12.2014 r. dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i niektórych innych ustaw, s. 5–6, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/262790/262803/262804/dokument148029.pdf> (dostęp: 01.05.2018 r.).

⁴⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 248).

⁴⁷ Zob. Stanowiska instytucji pożyczkowych: GPExpert sp. zo.o., Profit Credit sp z o.o., VIVUS Finance sp. z o.o, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/262790/262803/262804/dokument148033.pdf>, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/262790/262803/262804/dokument148106.pdf>, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/262790/262803/262804/dokument148107.pdf> (dostęp na 01.06.2018).

ponowane rozwiązanie nie uwzględnia realnych kosztów windykacyjnych ponoszonych przez instytucje pożyczkowe. Zdaniem przedstawicieli instytucji pożyczkowych, brzmienie art. 33a u.k.k. powinno albo zostać usunięte z projektu ustawy (Profi Credit sp. z o.o.) albo zawierać ogólną zasadę, iż wysokość opłat z tytułu zaległości w spłacie musi odzwierciedlać rzeczywiste koszty poniesione przez pożyczkodawcę w związku z opóźnieniem w spłacie. Jeśli limit opłat windykacyjnych zostanie wprowadzony, to powinien być określony kwotowo np. maksymalnie 75 zł (VIVUS Finance sp. zo.o.) za każdy miesiąc opóźnienia w spłacie lub 90 zł (GPExpert sp. z o.o.).

3.2. Dysponenci ich cele

3.2.1. Dysponenci konstytutywni

Projekt ustawy dodającej art. 33a do ustawy o kredycie konsumenckim był projektem rządowym. Szczególnie zainteresowani przebiegiem procesu legislacyjnego, w tym sposobu limitowania pozaodsetkowych kosztów pożyczek w ustawie o kredycie konsumenckim byli przedstawiciele Ministerstwa Finansów, zwłaszcza Agnieszka Wachnicka, zastępca dyrektora Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego w Ministerstwie Finansów.

Poza tym dużą aktywnością w nadawaniu brzmienia art. 33a u.k.k. na etapie prac sejmowych wykazywali się posłowie:

1) Jerzy Żyżyński (PiS) i Gabriela Masłowska (PiS) postulując między innymi, żeby w projektowanym art. 33a u.k.k. precyzyjnie uregulować wysokość maksymalnych opłat windykacyjnych, tak by instytucje finansowe nie wykorzystywały niewiedzy i słabszej pozycji swoich klientów,⁴⁸

2) Andrzej Dąbrowski (ZP) był bardzo aktywny w dyskusjach nad zakresem ostatecznego sposobu ograniczania opłat windykacyjnych. Zawracał jednak uwagę na fakt, iż limitowanie kosztów windykacyjnych może skłaniać instytucje finansowe do szybszego niż dotychczas kierowania spraw na drogę postępowań sądowych, co z punktu widzenia konsumentów nie byłoby korzystne z uwagi na wzrost ich zadłużenia o koszty postępowań sądowych⁴⁹.

3.2.2. Dysponenci rezolutywni

Komitet Stabilności Finansowej można uznać za dysponenta rezolutnego omawianej regulacji. Rekomendacje grupy roboczej KSF zawarte w przyjętym w dniu 18.03.2013 r. raporcie pt. „Analiza działań organów i instytucji państwowych w odniesieniu do Amber Gold sp. z o.o.” stały się jednym z powodów wprowadzenia zmian w zakresie limitowania opłat windykacyjnych pobieranych od konsumentów przez instytucje pożyczkowe.

3.2.3. Dysponenci akcesoryjni

Do dysponentów akcesoryjnych będących podmiotami władzy publicznej, które uczestniczyły w pracach omawianym przepisem art. 33a u.k.k. i mały wpływ na jego ostateczne brzmienie zaliczyć należy przede wszystkim Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

⁴⁸ Zob. wypowiedzi G. Masłowskiej i J. Żyżyńskiego na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych w dniu 08.07.2015 r. <http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/wgskrn/FPB-493>.

⁴⁹ Zob. wypowiedź A. Dąbrowskiego oraz A. Wachnickiej na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych w dniu 24.06.2015 r. <http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/wgskrn/FPB-481> (dostęp: 06.05.2018 r.).

jako centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów⁵⁰. Prezes UOKiK poparł rządowy projekt zmiany ustawy o kredycie konsumenckim, który miał m.in. chronić konsumentów jako tzw. słabszą stronę stosunków prawnych zawieranych z profesjonalistami przed nadmiernym obciążeniem finansowym w związku z kredytem konsumenckim⁵¹. Zaproponował jednak, aby projektowany art. 33a u.k.k. ustanawiał łączny limit dla odsetek za opóźnienie i innych opłat z tytułu zaległości w spłacie kredytu. Przyjęcie odwrotnego rozwiązania mogłoby, zdaniem prezesa UOKiK, okazać się nieskuteczne, ponieważ instytucje pożyczkowe celowo nie będą pobierać odsetek za opóźnienie, a powiększać limit opłat tzw. windykacyjnych, który może przekroczyć wielokrotnie maksymalną kwotę odsetek za opóźnienie. Prezes UOKiK zwrócił uwagę, że limity opłat za opóźnienie powinny zostać wprowadzone także w przypadku kredytów zabezpieczonych hipotecznie. Przedstawiciele UOKiK byli aktywni na etapie prac legislacyjnych związanych z dodaniem art. 33a do ustawy o kredycie konsumenckim.

3.3. Aktorzy schematu działania

3.3.1. Główni beneficjenci

3.3.1.1. Konsumenty

Do konsumentów zaliczyć należy każdą osobę fizyczną, która dokonała z instytucją pożyczkową czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową na podstawie umowy. Beneficjum dla konsumentów leży przede wszystkim w poprawie ich sytuacji finansowej poprzez wprowadzenie limitu opłat windykacyjnych, jeśli nie spłacają oni pożyczek w terminie. Co więcej, przepis wzmacnia ich pozycję w ramach stosunku prawnego wynikającego z umowy o pożyczkę, ponieważ art. 33a u.k.k. zapobiega obchodzeniu przez instytucje pożyczkowe przepisu o maksymalnych odsetkach za opóźnienie art. 481 § 2¹ k.c. Redukcji uległo także ryzyko procesowe związane z brakiem pewności co do prawa po stronie konsumentów z uwagi na niejednorodność, do czasu wejścia w życie przepisu art. 33a u.k.k., wykładnię przepisów dotyczących istnienia ograniczenia wysokości odsetek za czas opóźnienia albo braku takiego ograniczenia.

3.3.1.2. Parlamentarzyści

Spośród posłów, którzy aktywnie uczestniczyli w pracach nad limitowaniem opłat windykacyjnych w ustawie o kredycie konsumenckim Gabriela Masłowska (PiS) oraz Jerzy Żyżyński (PiS) w wyborach parlamentarnych w dniu 25.10.2015 r. ponownie zostali wybrani do Sejmu. W dniu 18 marca 2016 r. Sejm wybrał Jerzego Żyżyńskiego na członka Rady Polityki Pieniężnej i w związku z tym jego mandat poselski wygasł.

3.3.2. Główni użytkownicy (w tym maleficjenci)

3.3.2.1. Instytucje pożyczkowe

Rola instytucji pożyczkowych jako użytkowników omawianej regulacji sprowadza się do obliczenia i dochodzenia od pożyczkobiorcy, przy uwzględnieniu limitu z art. 33a u.k.k.,

⁵⁰ Art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 683).

⁵¹ Zob. Pismo Prezesa UOKiK z dnia 22.12.2014 r. dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i niektórych innych ustaw (pismo znak: DDK-073-47/14/BK), s. 1–2.

należności w przypadku kiedy nie dokonuje on spłat rat pożyczki w ustalonych terminach. Jeśli łączna wysokość opłat z tytułu zaległości w spłacie pożyczki, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 11 u.k.k. 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, instytucji pożyczkowej należy się tylko kwota opłat i odsetek odpowiadająca kwocie tych odsetek maksymalnych za opóźnienie.

3.3.2.2. Banki

Banki podobnie jak instytucje pożyczkowe w przypadku zawierania umów o kredyt konsumencki (pożyczkę) muszą stosować maksymalną wysokość opłat i odsetek z tytułu zaległości w spłacie kredytu wynikającą z art. 33a u.k.k.

3.3.2.3. Konsumenci

Konsumenci staną się użytkownikami omawianej regulacji w przypadku powstania zaległości w spłacie zaciągniętej przez nich pożyczki (kredytu konsumenckiego). Wówczas do ustalania ich wysokości zastosowanie znajdzie limit określony w art. 33a u.k.k.

3.3.2.4. Sądy

Sądy staną się użytkownikami regulacji w przypadku wszczęcia i prowadzenia postępowań, w tym nakazowych, w których dochodzone będą przez instytucje pożyczkowe roszczenia z tytułu zawartych umów na podstawie ustawy o kredycie konsumenckim.

3.3.2.5. Skarb Państwa

Jeśli sytuacja finansowa instytucji pożyczkowych jako podatników ulegnie pogorszeniu poprzez zmniejszenie się ich zysków z tytułu opłat za opóźnienia w spłacie udzielonych pożyczek oraz zwiększeniu kosztów własnych z powodu trudności związanych z zapewnieniem odpowiednio wysokiego kapitału zakładowego lub zostaną one z tych powodów zlikwidowane, wówczas Skarb Państwa stanie się maleficjentem omawianej regulacji. Zmniejszą się bowiem wpływy do niego z tytułu odprowadzanych należności publiczno-prawnych przez instytucje pożyczkowe.

3.4. Bilans głównych korzyści i kosztów

3.4.1. Konsumenci

3.4.1.1. Korzyści

Na skutek limitowania zaległości w spłacie pożyczek wzrósł poziom bezpieczeństwa finansowego, ale i procesowego konsumentów. Redukcji uległo bowiem ryzyko procesowe związane z brakiem pewności co do prawa po stronie konsumentów z uwagi na niejednorodność, do czasu wejścia w życie przepisu art. 33a u.k.k., wykładnię przepisów dotyczących istnienia ograniczenia wysokości odsetek za czas opóźnienia albo braku takiego ograniczenia.

Dodatkowo zniwelowana została asymetria między nimi a instytucjami pożyczkowymi w ramach stosunku prawnego wynikającego z umów o pożyczkę, ponieważ zawierane one są teraz na korzystniejszych dla konsumentów zasadach i lepiej chronią ich przed nadmiernym zadłużaniem się.

3.4.1.2. Koszty

Instytucje pożyczkowe chcąc zrekomensować sobie spadek wpływów z tytułu opłat windykacyjnych podniosły ceny swoich usług np. w Pandamoney przed wejściem w życie art. 33a u.k.k. koszt zaciągnięcia pożyczki w kwocie 500 zł wynosił jedynie 50 zł, a po wejściu w życie limitu wzrósł do 141 zł⁵².

Kolejnym kosztem wprowadzonego limitu w art. 33a u.k.k jest pozbawienie klientów możliwości swobodnego decydowania o warunkach, na jakich zawierane są umowy z instytucjami pożyczkowymi. Ograniczenie wysokości opłat, które instytucje pożyczkowe mogą naliczać przy rolowaniu umów pożyczkowych spowodowało ograniczenia klientom tych instytucji możliwości prolongaty pożyczki. Klienci zostają pozbawieni szansy na rozłożenie płatności w czasie.

Prawdopodobny jest również scenariusz, że instytucje pożyczkowe w przypadku opóźnień w spłatach pożyczek nie będą chciały wydłużać ich terminu spłat (ze względu na ograniczone możliwości zarabiania na tych przedłużeniach) i będą szybciej oddawać sprawę do sądu, przez co klienci będą musieli, oprócz kosztów pożyczki, ponieść jeszcze koszty spraw sądowych. Oznacza to również wzrost w rejestrach liczby zadłużonych osób.

3.4.2. Instytucje pożyczkowe

3.4.1.1. Korzyści

W przypadku instytucji pożyczkowych trudno wskazać beneficjum dla nich wynikające z wprowadzenia limitu opłat windykacyjnych wynikających z art. 33a u.k.k.

3.4.1.2. Koszty

Omawiana zmiana polegająca na dodaniu art. 33a do ustawy o kredycie konsumenckim spowodowała wzrost kosztów pożyczek. Instytucje pożyczkowe nie mogą obecnie dowolnie przedłużać terminu ich spłaty, gdyż muszą zmieścić się w dopuszczalnym limicie opłat. W celu zrekomensowania sobie tych utraconych korzyści podnoszą inne opłaty lub starają się zwiększyć skalę sprzedaży swoich produktów. Niektóre instytucje pożyczkowe, które oferowały swoje usługi po cenach znacznie niższych niż maksymalne dopuszczalne przez ustawę, po wprowadzeniu nowelizacji podniosły je tak, żeby zbliżyły się do dozwolonej prawem granicy. Przykładem jest Pandamoney. Przed prowadzeniem ustawy antylichwiarskiej koszt zaciągnięcia pożyczki w kwocie 500 zł wynosił jedynie 50 zł, a następnie po wprowadzeniu ustawy, wzrósł do 141 zł. Pozyskanie kwoty 1000 zł przed wprowadzeniem ustawy oznaczało opłatę rzędu 100–110 zł, krótko po wprowadzeniu ustawy kwota opłat została podniesiona do 270 zł⁵³. Inni pożyczkodawcy zwiększają koszty udzielonych pożyczek – przed wejściem w życie ustawy druga pożyczka w ViaSMS na kwotę 500 zł kosztowała 115 zł, a po wprowadzeniu ustawy już 134 zł⁵⁴. Porównanie ofert wybranych instytucji pożyczkowych z okresów przed i po wprowadzeniu analizowanej ustawy nowelizacyjnej przedstawione zostało w tabeli 1.

Analizując wybrane przykłady ofert instytucji pożyczkowych zawartych w tabeli 1 można zauważyć, że rzeczywista roczna stopa oprocentowania po wprowadzeniu ustawy w przypadkach jest zdecydowanie niższa. Wyjątek stanowi Provident, dla której oferty

⁵² Zob. <https://midas24.pl/pozyczki/88-nowelizacja-ustawy/> (dostęp: 19.03.2018).

⁵³ <http://kancelariakl.pl/ustawa-antylichwiarska-co-sie-zmienilo> (dostęp: 19.03.2018 r.); <https://midas24.pl/pozyczki/88-nowelizacja-ustawy/> (dostęp: 19.03.2018 r).

⁵⁴ <http://kancelariakl.pl/ustawa-antylichwiarska-co-sie-zmienilo> (dostęp: 19.03.2018 r).

Tabela 1. Oferty instytucji pożyczkowych przed i po wprowadzeniu ustawy

Nazwa instytucji	Stan na dzień 1.03.2016 r.			Stan na dzień 1.03.2018 r.		
	Kwota pożyczki	Minimalny okres spłaty	RRSO według kalkulatora	Kwota pożyczki	Minimalny okres spłaty	RRSO według kalkulatora
Ferratum Polska (EkspresKasa)	1000 zł	30 dni	1974%	1000 zł	6 miesięcy	263%
Hapipożyczki	3000 zł	12 miesięcy	153,49%	3000 zł	12 miesięcy	23,7%
Provident	3000 zł	12 miesięcy	148,92%	3000 zł	12 miesięcy	152,93%
Wonga	750 zł	21 dni	25,89%	750 zł	21 dni	25,89%
	1000 zł	30 dni	1159,75%	1000 zł	30 dni	12,87%
	1000 zł	2 miesiące	569,10%	1000 zł	2 miesiące	4,12%
	2500 zł	3 miesiące	238,17%	2500 zł	3 miesiące	11,3%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze stron internetowych instytucji pożyczkowych.

RRSO wzrosło z 148,92% do 152,93%, ale koszty akurat tej pożyczki od początku nie były wygórowane oraz Wonga, gdzie przy 750 zł pożyczanych na 21 dni RRSO nie uległo zmianie po wprowadzeniu ustawy o kredycie konsumenckim.

3.4.3. Banki

1.4.3.1. Korzyści

Banki, podobnie jak instytucje pożyczkowe, nie odnotowały korzyści z tytułu wejścia w życie limitu opłat windykacyjnych wynikających z art. 33a u.k.k.

3.4.3.2. Koszty

Wejście w życie art. 33a u.k.k spowodowało wzrost kosztów pożyczek (kredytów) udzielanych przez banki na podstawie ustawy o kredycie konsumencki. Banki, tak jak instytucje pożyczkowe nie mogą obecnie dowolnie przedłużać terminu ich spłaty, gdyż muszą zmieścić się w dopuszczalnym limicie opłat. W celu zrekompensowania sobie tych utraconych korzyści podnoszą inne opłaty lub starają się zwiększyć skalę sprzedaży swoich produktów.

3.4.5. Sądy

3.4.5.1. Korzyści

Z punktu widzenia sądów korzyścią dla ich w związku z wejściem w życie art. 33a uk.k. jest ujednoczenie wykładni przepisów i tym samym orzecznictwa w zakresie wysokości kosztów windykacyjnych zasądzanych na rzecz firm pożyczkowych.

3.4.5.2. Koszty

Głównym kosztem wprowadzonych zmian może być zwiększenie się postępowań sądowych, głównie w trybie nakazowym. W przypadku opóźnień w spłatach poszczególnych

rat instytucje pożyczkowe nie będą chciały już wydłużać ich terminów (ze względu na ograniczone możliwości zarabiania na tych przedłużeniach) i będą szybciej kierować sporne wierzytelności na drogę postępowania sądowych.

3.4.6. Skarb Państwa

3.4.6.1. Korzyści

Wejście w życie limitu opłat windykacyjnych wynikających z umów o kredyt (pożyczkę) konsumencki nie spowodowało znaczących korzyści dla Skarbu Państwa. Ewentualne beneficjum może polegać na zwiększeniu się wpływów z tytułu opłat sądowych w przypadku faktycznego wzrostu liczby postępowań sądowych inicjowanych przez instytucje pożyczkowe.

3.4.6.2. Koszty

Spadek wpływów do Skarbu Państwa, jeśli sytuacja finansowa instytucji pożyczkowych jako podatników ulegnie pogorszeniu poprzez zmniejszenie się ich zysków z tytułu opłat za opóźnienia w spłacie udzielonych pożyczek i zwiększenie kosztów własnych z powodu trudności związanych z zapewnieniem odpowiednio wysokiego kapitału zakładowego.

Kontynuacja analizy instytucjonalnej art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i niektórych innych ustaw przedstawiona zostanie w kolejnym artykule i obejmować będzie: rekonstrukcję powiązań pomiędzy normami formalnymi i normami nieformalnymi, weryfikację postawionych hipotez badawczych, ocenę charakteru presji na formalizację badanej instytucji i społeczno-gospodarczych efektów jej oddziaływania oraz prognozowanie i formułowanie zaleceń badawczych.

LITERATURA

1. Chmielnicki P. (red.), *Pochodzenie, tworzenie i efektywność prawa*, Lexis Nexis, Warszawa 2014.
2. Ciepela I., *Czynności bankowe jako przedmiot działalności banków*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
3. Czechowska I.D., *Niebankowe firmy pożyczkowe jako element shadow banking*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2016, nr 8, cz.3, s. 15–26.
4. Gemzik-Salwach A., *Financialization and going into debt of households in Poland* [w:] *Financialization and the Economy*, red. A. Gemzik-Salwach, K. Opolski, Routledge 2017, New York, s. 150–165.
5. Jurkowska A.M., *Instytucje parabankowe w polskim systemie bankowym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, nr 7, s. 229–242.
6. Kurzępa-Dedo K., *Ochrona prawna klientów instytucji pożyczkowych w obszarze zawieranych umów na przykładzie niedozwolonych postanowień umownych* [w:] *Klienci instytucji pożyczkowych i ich ochrona*, A. Gemzik-Salwach, CeDeWu, Warszawa 2017, s. 83–116.
7. Masiukiewicz P., *Regulacje a ryzyko shadow banking w Polsce*, „Zarządzanie i Finanse” 2012, nr 4/2, s. 5–22.
8. Opolski K., Gemzik-Salwach A., Dwórznik M., Podleśna M., Wais K., Zapadka P., *Sektor shadow banking w Polsce*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Warszawa–Rzeszów 2015.

9. Srokosz W., *Instytucje parabankowe w Polsce*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
10. Waliszewski K., *Miejsce i rola parabanków w systemie finansowym i gospodarce* [w:] *Instytucje parabankowe na rynku usług bankowych w Polsce*, red. G. Kotliński, K. Waliszewski, CeDeWu, Warszawa 2012, s. 53–75.

PRAWODAWSTWO

1. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 155).
3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. prawo bankowe (t.j. Dz.U. z 2017 r., 1876 ze zm.).
4. Ustawa z dn. 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1277).
5. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2168 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 248).
7. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w postępowaniach cywilnych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz.300).
8. Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 196).
9. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 184).
10. Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1528 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1513 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1375).
13. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r., poz. 646).
14. Uzasadnienie projektu ustawy z dn. z dnia 5 sierpnia 2015 r. ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1375), VII kadencja, druk sejmowy nr 3460.

ORZECZNICTWO

1. Wyrok Sądu Okręgowego w Gliwicach z dn. 10.01.2017 r., III Ca 1801/16, LEX nr 2272622.
2. Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dn. 10.06.2014 r. – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, XVII AMC 1325/13; klauzula nr 5790 w rejestrze klauzul niedozwolonych prowadzonym przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta.
3. Wyrok Sądu Rejonowego w Grudziądzu z dn. 13.12.2016 r., I C 984/16, LEX nr 2229590.
4. Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dn. 23.09.2015 r. – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, XVII AMC 26192/13; klauzula nr 6209 w rejestrze klauzul niedozwolonych prowadzonym przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta.
5. Wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa z dn. 24.05.2017 r., XVI C 631/17, LEX nr 2384934.

6. Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 25.06.2015 r. – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, XVII AMC 30502/13; klauzula nr 6138 i nr 6138 w rejestrze klauzul niedozwolonych prowadzonym przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta.
7. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dn. 24.10.2012 r., VI ACa 549/12, LEX nr 1281152.
8. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dn. 26.02.2014 r., VI ACa 906/13, LEX nr 1454678.

INNE ŹRÓDŁA

1. Komisja Nadzoru Finansowego: Rekomendacja T, https://www.knf.gov.pl/Images/Rekomendacja%20T_tcm75-18474.pdf (dostęp: 15.05.2018 r.).
2. Komitet Stabilności Finansowej: Analiza działań organów i instytucji państwowych w odniesieniu do Amber Gold sp. z o.o., 18.03.2013, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1159297/20130321_raport.pdf (dostęp: 30.04.2018 r.).
3. Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce: Sektor firm pożyczkowych w Polsce. Raport z badania ankietowego członków KPF. Lata 2008–2013, Gdańsk, maj 2014.
4. Narodowy Bank Polski: Raport o stabilności systemu finansowego, grudzień 2017, <http://www.nbp.pl/systemfinansowy/rsf122017.pdf> (dostęp: 30.04.2018 r.).
5. Pismo Prezesa UOKiK z dn. 14.02.2012 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo bankowe, ustawy o BGK oraz ustawy o funduszach inwestycyjnych (znak pisma: DPR-0799-2(8)/12/AW).
6. PwC: Rynek firm pożyczkowych w Polsce, grudzień 2013, https://www.pwc.pl/pl/publikacje/assets/pwc_raport_rynek_firm_pożyczkowych.pdf.
7. Pismo Prezesa ZBP z dn. 19.12.2014 r. dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i niektórych innych ustaw, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/262790/262803/262804/dokument148037.pdf>.
8. Pismo Pierwszego Zastępcy Prezesa NBP z dn. 19.12.2014: dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i niektórych innych ustaw (pismo znak: DP-I/IIHN/WG2414/14).
9. Pismo Prezesa Zarządu ZFP z dn. 19.12.2014 r. dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i niektórych innych ustaw (pismo znak: ZFP/191214/A).
10. Pismo Prezesa UOKiK z dn. 22.12.2014: dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i niektórych innych ustaw (pismo znak: DDK-073-47/14/BK).
11. Raport Komitetu Stabilności Finansowej z dn. 18.03.2013r.: Analiza działań organów i instytucji państwowych w odniesieniu do Amber Gold sp. z o.o., http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1159297/20130321_raport.pdf.
12. Stanowisko KPF z dn. 18.12.2014: dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym i niektórych innych ustaw, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/262790/262803/262804/dokument148029.pdf>.
13. Stanowiska instytucji pożyczkowych: GPExpert sp. zo.o., Profit Credit sp z o.o., VIVUS Finance sp. z o.o, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/262790/262803/262804/dokument148033.pdf>, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/262790/262803/262804/dokument148106.pdf>, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/262790/262803/262804/dokument148107.pdf>.

14. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów: Opłaty stosowane przez instytucje parabankowe. Raport, Warszawa 2013, http://www.uokik.gov.pl/raporty_2.php. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów: Raport z kontroli przedsiębiorców udzielających kredytów konsumenckich w roku 2012, Warszawa 2012, <https://uokik.gov.pl/raporty2.php> (dostęp: 30.04.2018).
15. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów: Reklama parabanków – raport z kontroli reklam pozabankowych instytucji finansowych oferujących pożyczki konsumentom, Warszawa 2013, <https://uokik.gov.pl/raporty2.php> (dostęp: 30.04.2018).
16. Wypowiedzi G. Masłowskiej i J. Żyżyńskiego na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych dn. 08.07.2015 r. <http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/wgskmrn/FPB-493> (dostęp: 06.05.2018 r.).
17. Wypowiedź A. Dąbrowskiego oraz A. Wachnickiej na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych dn. 24.06.2015 r. <http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/wgskmrn/FPB-481> (dostęp: 06.05.2018 r.).

THE ACT COMMONLY KNOWN AS ANTI-USURY VS CHANGES ON LENDING COMPANIES MARKET – SELECTED ISSUES (part 1)

The article presents an analysis of the effects of the entry into force of art. 7 point 4 of the Act of 5 August 2015 amending the Act on supervision of the financial market and certain other acts. The declared *ratio legis* of this change was the introduction of a limit on the so-called debt collection (art. 33a u.k.k.) and thus increasing the level of protection for consumers using the services of financial institutions providing non-bank loans. Loan institutions before the entry into force of the aforementioned art. 33a u.k.k. based on art. 30 para. 1 point 11 u.k.k. referring to the principle of freedom of contract, they collected from consumers fees and commissions for arrears in loan repayment in the amount usually exceeding the real debt collection costs. What's more, the established provision of art. 30 para. 1 point 11 u.k.k. it also did not protect consumers from circumventing the maximum interest rates for delay by loan institutions (481 §2¹ k.c.).

The introduced debt collection limit offsets the asymmetry between parties to non-bank loan agreements. In addition, consumers in the event of loan institutions initiating court or out-of-court proceedings for overdue receivables have gained legal certainty in harmonizing the interpretation of the provisions on the amount of fees for claimed receivables. Assessment of the effects of the entry into force on 11 March 2016 art. 33a u. k.k. was carried out using the so-called research method normative set.

The paper is a first part of presentation of the main motives for introducing restrictions in the collection of debt collection fees and the initiators of these changes. Benefits and possible costs incurred by individual entities applying this provision were estimated, including primarily consumers and loan institutions.

Keywords: the limit of debt collection fees, arrears in loan repayment, loan institutions, consumers.

DOI: 10.7862/rz.2018.hss.26

Przesłano do redakcji: maj 2018 r.

Przyjęto do druku: czerwiec 2018 r.