



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 28 kwietnia 2023 r.

## **Opinia do ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej**

**(druk nr 958)**

### **I. Cel i przedmiot ustawy**

Celem uchwalonej przez Sejm w dniu 14 kwietnia 2023 r. ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej jest uregulowanie działalności lombardowej przez określenie w szczególności:

- zasad wykonywania tej działalności,
- zasad zawierania z konsumentami umów konsumenckiej pożyczki lombardowej oraz umów sprzedaży zabezpieczenia lombardowego,
- obowiązków przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową i skutków ich uchybienia.

Zgodnie z art. 4 ustawy przez działalność lombardową rozumie się działalność gospodarczą polegającą na zawieraniu przez przedsiębiorcę umów konsumenckiej pożyczki lombardowej z konsumentem lub sprzedaży przez przedsiębiorcę przedmiotu zabezpieczenia lombardowego.

Działalność lombardowa będzie mogła być wykonywana w formie spółki kapitałowej (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej – art. 35 ust. 1) przy czym minimalny kapitał zakładowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością wynosić ma 50 000 zł (art. 35 ust. 4).

Przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową będzie objęty wymogiem wpisu do rejestru prowadzonego przez KNF w systemie teleinformatycznym (art. 38 ust. 3).

Ustawa definiuje umowę konsumenckiej pożyczki lombardowej (art. 3 pkt 7) jako umowę, na podstawie której przedsiębiorca zobowiązuje się oddać do dyspozycji konsumenta środki pieniężne, a konsument zobowiązuje się do zapłaty całkowitej kwoty do spłaty w oznaczonym terminie oraz do ustanowienia zabezpieczenia lombardowego.

Przed zawarciem umowy przedsiębiorca zobowiązany jest do przekazania konsumentowi podstawowych informacji dotyczących zawieranej umowy na trwałym nośniku.

Jeżeli z zawartej przez przedsiębiorcę z konsumentem umowy wynika, że celem tej umowy jest udostępnienie konsumentowi środków pieniężnych lub rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku, wierzytelności lub innych praw majątkowych, których wartość jest lub może być określona kwotą pieniężną, zawarcie tej umowy wiąże się z ustanowieniem zabezpieczenia spełniającego warunki, o których mowa w art. 3 pkt 9 ustawy, konsument jest zobowiązany do poniesienia kosztów związanych z tą umową, w razie wątpliwości przyjmuje się, że strony zawarły umowę pożyczki lombardowej.

W przypadku zawarcia przez przedsiębiorcę z konsumentem umowy, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy, jeżeli konsumentowi na podstawie tej umowy są oddawane do dyspozycji nie środki pieniężne a rzeczy oznaczone tylko co do gatunku, wierzytelności lub inne prawa majątkowe, których wartość jest lub może być określona kwotą pieniężną, przyjmuje się, że kwotę konsumenckiej pożyczki lombardowej stanowi równowartość tych rzeczy wierzytelności lub praw majątkowych według stanu na dzień zawarcia umowy (art. 5 ust. 3).

W przypadku gdy przedsiębiorca zawarł z konsumentem więcej niż jedną umowę, ale z zawartych umów wynika, że ich celem jest ukształtowanie stosunku prawnego, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy, przyjmuje się, że strony zawarły umowę konsumenckiej pożyczki lombardowej (art. 5 ust. 2).

Umowę konsumenckiej pożyczki lombardowej będzie musiała być zawarta w formie pisemnej pod rygorem nieważności na okres nie krótszy niż 7 dni. Ustawa określa konieczne elementy tej umowy.

W przypadku zawierania umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej na odległość ustawa nakłada na przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową obowiązki przedkontraktowe. Konsumentowi będzie przysługiwało prawo do odstąpienia od umowy w terminie 7 dni od dnia zawarcia umowy.

Ustawa definiuje zabezpieczenie lombardowe jako zabezpieczenie wykonania umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej polegające na ograniczeniu prawa do dysponowania przedmiotem zabezpieczenia przez konsumenta, w szczególności przez:

- a) przeniesienie przez konsumenta własności przedmiotu zabezpieczenia lombardowego na przedsiębiorcę zawierającego tę umowę,
- b) zobowiązanie konsumenta do przeniesienia własności przedmiotu zabezpieczenia lombardowego na przedsiębiorcę zawierającego tę umowę – w przypadku braku zapłaty całkowitej kwoty do spłaty w terminie,
- c) upoważnienie przedsiębiorcy zawierającego tę umowę do sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego – w przypadku braku zapłaty całkowitej kwoty do spłaty w terminie,
- d) ustanowienie zastawu na rzecz przedsiębiorcy zawierającego tę umowę.

Przedmiot zabezpieczenia lombardowego stanowić może wyłącznie rzecz ruchoma będąca własnością konsumenta, będąca przedmiotem wspólności majątkowej małżeńskiej albo której konsument jest współwłaścicielem.

Ustawa określa definicję całkowitego kosztu konsumenckiej pożyczki lombardowej (art. 3 pkt 2), zgodnie z którym przez całkowity koszt konsumenckiej pożyczki lombardowej rozumie się wszelkie koszty, które konsument jest obowiązany ponieść w związku z umową konsumenckiej pożyczki lombardowej, obejmujące:

- a) odsetki,
- b) pozaodsetkowe koszty umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej w szczególności:
  - opłaty, prowizje, podatki i marże,
  - koszty usług dodatkowych, w szczególności koszty przechowania przedmiotu zabezpieczenia lombardowego lub ubezpieczeń.

Ustawa określa maksymalną wysokość pozaodsetkowych kosztów konsumenckiej pożyczki lombardowej, które nie mogą przekroczyć 45% kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej, natomiast odsetki od kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej nie mogą przekraczać odsetek maksymalnych określonych na podstawie art. 359 § 2<sup>1</sup> K.c.

Ustawa określa zasady sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego (art. 25–34) oraz zasady wykonywania działalności lombardowej, w tym zasady wpisu do rejestru przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową (art. 35–44) oraz przepisy karne (art. 45–50).

Zgodnie z przepisami przejściowymi, działalność lombardową bez wpisu do rejestru można kontynuować nie dłużej niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, a w przypadku złożenia wniosku o wpis w tym terminie, do dnia prawomocnego rozpatrzenia wniosku o wpis. Konieczne będzie także dostosowanie nazwy firmy do wymagań określonych w przepisach ustawy.

Przepisy ustawy nie będą miały zastosowania do zawartych przed dniem wejścia w życie umów.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił ustawę w dniu 14 kwietnia 2023 r. Projekt ustawy stanowił przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 3071). Prace nad ustawą prowadziły Komisja Finansów Publicznych oraz Komisja Gospodarki i Rozwoju, które przedstawiły sprawozdanie w druku sejmowym nr 3093). Komisje wprowadziły poprawki redakcyjne doprecyzowujące przepisy ustawy. Komisje zdecydowały również o uzupełnieniu ustawy o nowelizację Kodeksu cywilnego w zakresie rozszerzenia treści art. 385<sup>5</sup> o § 2 zgodnie z którym, przepisy dotyczące konsumenta, zawarte w art. 385<sup>1</sup>–385<sup>3</sup> dotyczące niedozwolonych postanowień umownych, stosuje się do osoby fizycznej prowadzącej gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 6 pkt 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.

W drugim czytaniu zgłoszono 9 poprawek. Sejm zaaprobował 4 poprawki. Trzy poprawki zmierzały do tego, aby przepisy dotyczące konsumenckiej pożyczki lombardowej, przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące umowy pożyczki oraz przepisy ustawy o kredycie konsumenckim miały zastosowanie do osób fizycznych prowadzących gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 6 pkt 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. Czwarta poprawka dotyczyła skrócenia z 14 do 5 dni okresu trwania aukcji, na których mają być sprzedawane przedmioty zastawu w sytuacji, kiedy pożyczka nie zostanie spłacona.

## **III. Uwagi szczegółowe**

Na etapie prac sejmowych nad ustawą Komisja Finansów Publicznych oraz Komisja Gospodarki i Rozwoju wprowadziły do ustawy poprawkę mającą na celu znowelizowanie

art. 385<sup>5</sup> Kodeksu cywilnego w celu objęcia zakresem przepisów dotyczących klauzul niedozwolonych osoby fizyczne prowadzące gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 6 pkt 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Następnie Sejm zaaprobował zgłoszone w II czytaniu poprawki, które zmierzają do tego, aby przepisy ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej, ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim oraz przepisy art. 720<sup>2</sup>–720<sup>5</sup> Kodeksu cywilnego stosować do umów zawartych przez tak zdefiniowane osoby fizyczne (art. 2, art. 51, art. 53 pkt 1).

Złożony do Sejmu projekt ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej w swoim założeniu przewidywał nowelizację pięciu ustaw tylko w zakresie niezbędnym w celu wdrożenia do systemu prawa przepisów ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej.

O ile art. 2 ustawy, niezależnie od postrzegania zasadności takiego rozwiązania, stanowi pogłębienie materii nowej ustawy, o tyle rozwiązania jakie znalazły się w poprawkach zgłoszonych w II czytaniu i następnie przyjętych przez Sejm, poszerzających zakres zmian w przepisach innych ustaw wychodzą poza zakres projektu, nie przeszły one etapu konsultacji i powinny być przedmiotem odrębnej inicjatywy legislacyjnej.

Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie stoi na stanowisku, że poprawki polegające ze swej istoty na uzupełnieniu tekstu ustawy o nowe elementy, powinny pozostawać w związku z projektem złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę, przy czym konieczne jest, by relacja ta miała wymiar nie tylko formalny, ale także merytoryczny, tzn. konkretne poprawki dotyczące projektu powinny odpowiednio wiązać się z jego treścią – zmierzać do modyfikacji pierwotnej treści projektu, a nie do stworzenia nowego projektu (zob. P 11/08).

Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że zasada trzech czytań wynikająca z art. 119 ust. 1 Konstytucji oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym. Musi zatem występować „zakresowa tożsamość” rozpatrywanego projektu. Z zasady trzech czytań wynika także dopuszczalny zakres (głębokość) poprawek. Poprawki mogą nawet całkowicie zmieniać kierunki rozwiązań przyjęte przez podmiot realizujący inicjatywę ustawodawczą. Muszą one jednak – co do zasady – mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu.

Mając powyższe na względzie, należy stwierdzić, że dodana poprawkami treść nie przeszła pełnej procedury trzech czytań i wykroczyła poza materię projektu ustawy

przekazanego przez rząd do Sejmu. Nie mogła być objęta pełnym rozmysłem legislacyjnym i obowiązkowymi konsultacjami społecznymi, tym samym stanowi ominięcie trybu inicjatywy ustawodawczej.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wprowadzone do ustawy poprawkami przepisy mogą być uznane za niezgodne z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji, wobec powyższego proponuje się rozważenie skreślenia art. 51 oraz art. 53 pkt 1.

*Propozycja poprawek:*

- skreśla się art. 51;
- w art. 53 skreśla się pkt 1.

*Aldona Figura*

*Główny legislator*