



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 25 sierpnia 2022 r.

BADK.DPK.133.103.2022 GK

P10-53/22	Data wpływu petycji 6 lipca 2022 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 23 sierpnia 2022 r.

ODSETKI USTAWOWE ZA OPÓŹNIENIE
TEMAT
ZRÓWNANIE ODSETEK USTAWOWYCH ZA OPÓŹNIENIE
Z WYSOKOŚCIĄ INFLACJI

WNOSZACY PETYCJE: petycja indywidualna

Janusz Feczko.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany art. 481 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, w celu wyrównania wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie z wysokością inflacji.

UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:

Autor petycji wnosi o wyrównanie wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie z wysokością inflacji. Swoje stanowisko uzasadnia faktem, że obecnie w stosunkach prawnych pomiędzy dłużnikami a wierzycielami dochodzi do patologii, ponieważ odsetki ustawowe za opóźnienie są niższe od inflacji, a tym samym ujemne. W praktyce oznacza to, że dłużnicy, w miarę upływu czasu, realnie są winni wierzycielom coraz mniejsze wartości długów z odsetkami ustawowymi za opóźnienie.

Petytor wskazał, że odsetki ustawowe za opóźnienie ogłaszane przez Ministra Sprawiedliwości na bazie stopy referencyjnej NBP powiększanej o 5,5%, zgodnie z art. 481 Kodeksu cywilnego, są od dłuższego czasu niższe od inflacji. Wierzyciele, z upływem czasu, mają do ewentualnego odzyskania coraz mniejsze realne wartości długów z odsetkami ustawowymi za opóźnienie, co powszechnie zasądza sądy. Według prognoz inflacja będzie rosła do 2023 r. lub dłużej i będzie narastać luka między wielkością długów powiększonych odsetkami za opóźnienie a realną wartością egzekwowanych długów do odzysku.

Autor petycji podkreślił, że obecnie w Polsce jest ponad 2 mln 4 tys. wierzycieli ujawnionych w Krajowym Rejestrze Długów (dalej jako KRD). Dłużnicy są winni kwotę ponad 44,1 mld zł. Wielkość zadłużenia ujawnionego w KRD wzrosła dziesięciokrotnie w latach 2013-2022. Corocznie przybywa długów ujawnionych w KRD na około 3 mld zł. Oznacza to, że powiększająca się liczba dłużników świadomie zaciąga długi i długoletnio uniemożliwia odzyskanie od nich długów, czekając aż realna wartość długu z odsetkami za opóźnienie spadnie do niskiego, symbolicznego poziomu.

Obecna sytuacja podtrzymywana przez Ministra Sprawiedliwości jest sprzeczna z art. 64 Konstytucji RP, gwarantującym, że prawa majątkowe podlegają również dla wszystkich ochronie prawnej. Dłużnicy, zgodnie z art. 77 Konstytucji RP, są zobowiązani do wynagrodzenia szkody, co uniemożliwia w pełnym zakresie ustawodawstwo w Polsce (art. 481 Kodeksu cywilnego). Dłużnicy są bezzasadnie traktowani w uprzywilejowany sposób w stosunku do wierzycieli. Wierzyciele są dyskryminowani, co jest sprzecznie

z art. 32 Konstytucji RP. Kodeks cywilny i inne przepisy, a w konsekwencji orzecznictwo sądów powszechnych, w tym zakresie pozostaje w oderwaniu od Konstytucji RP, w oderwaniu od realiów społeczno-ekonomicznych oraz podstawowych zasad współżycia społecznego. Podtrzymywanie opisanej sprawy jest sprzeczne ze zobowiązaniami Polski do zapewnienia ochrony sądowej obywatelom (art. 19 Traktatu Unii Europejskiej).

Autor petycji podkreślił, że logiczne i zgodne z praktyką społeczno-gospodarczą założenie legislacyjne Kodeksu cywilnego było takie, że stopa referencyjna NBP będzie „nadążać” za inflacją, czyli odsetki za opóźnienie miały i były wyższe niż inflacja. Obecnie tak się nie dzieje, z różnych przyczyn.

Petytor podniósł, że zwracał się oficjalnym pismem do strony rządowej, wskazując na istniejącą sytuację w zakresie zatorów płatniczych. Odpowiedź Ministerstwa Sprawiedliwości zawarł w treści petycji, nie zgodził się z argumentami resortu, który wyraził stanowisko negatywne wobec przedstawionych postulatów.

Autor petycji wskazał również, że Ministerstwo Sprawiedliwości, działając na rzecz zatorów płatniczych, występuje przeciwko doktrynie, gdzie głównym elementem państwa jest obywatel, a prawo, sądownictwo i obrót gospodarczy są tylko środkami jego realizacji.

STAN PRAWNY:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w art. 32 stanowi o zasadzie równości oraz zakazuje dyskryminacji, bowiem wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Ponadto nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Na mocy art. 64 każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, a prawa podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (ust. 3).

Art. 77 formułuje prawo do wynagrodzenia szkody dla każdego, komu została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (ust. 2).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360) w art. 481 wskazuje:

„§ 1. Jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia, chociażby nie poniósł żadnej szkody i chociażby

opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi.

§ 2. Jeżeli stopa odsetek za opóźnienie nie była oznaczona, należą się odsetki ustawowe za opóźnienie w wysokości równej sumie stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego i 5,5 punktów procentowych. Jednakże gdy wierzytelność jest oprocentowana według stopy wyższej, wierzyciel może żądać odsetek za opóźnienie według tej wyższej stopy.

§ 2¹. Maksymalna wysokość odsetek za opóźnienie nie może w stosunku rocznym przekraczać dwukrotności wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie (odsetki maksymalne za opóźnienie).

§ 2². Jeżeli wysokość odsetek za opóźnienie przekracza wysokość odsetek maksymalnych za opóźnienie, należą się odsetki maksymalne za opóźnienie.

§ 2³. Postanowienia umowne nie mogą wyłączać ani ograniczać przepisów o odsetkach maksymalnych za opóźnienie, także w przypadku dokonania wyboru prawa obcego. W takim przypadku stosuje się przepisy ustawy.

§ 2⁴. Minister Sprawiedliwości ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", wysokość odsetek ustawowych za opóźnienie.

§ 3. W razie zwłoki dłużnika wierzyciel może nadto żądać naprawienia szkody na zasadach ogólnych”.

INFORMACJE DODATKOWE:

Odsetki kapitałowe (zwykłe, kredytowe), podobnie jak odsetki za opóźnienie, są wyróżniane ze względu na doniosłą cechę wierzytelności - jej wymagalność. Odsetki te należą się wierzycielowi tylko wtedy, gdy jego wierzytelność główna przysługująca mu wobec dłużnika nie jest jeszcze wymagalna, a więc gdy nie może żądać przed sądem jej zaspokojenia. Odsetki za opóźnienie rozpoczynają swój byt od dnia wymagalności.

Ustawodawca wprowadził zasadę, zgodnie z którą korzystanie z sumy pieniężnej, jeżeli wierzytelność o jej zapłatę nie jest jeszcze wymagalna, nie jest z mocy samej ustawy obarczona obowiązkiem zapłaty odsetek (art. 359 § 1 k.c.). Jeżeli jednak wierzytelność ta stała się już wymagalna i dłużnik opóźnia się z jej zaspokojeniem, sytuacja dłużnika istotnie się zmienia, nawet jeżeli wierzytelność pierwotna nie była oprocentowana, od chwili wymagalności dłużnik musi płacić odsetki ustawowe (art. 481 § 1 i § 2 zd. 1 k.c.). Jeżeli zaś wierzytelność była oprocentowana już przed wymagalnością, to wówczas wysokość ta może mieć wpływ na procent odsetek za opóźnienie (art. 481 § 2 zd. 2 k.c.).

Jakkolwiek Kodeks cywilny nigdzie nie nazywa wprost odsetek kapitałowych oprocentowaniem, ani nie zawiera żadnej definicji tego terminu, to jednak posługuje się nim w art. 481 § 2 zdanie drugie, stanowiącym, że jeżeli wierzytelność jest oprocentowana według stopy wyższej niż stopa ustawowa, wierzyciel może żądać odsetek za opóźnienie według tej wyższej stopy. Z przepisu tego można zatem wysnuć wniosek, że oprocentowaniem nazywać trzeba właśnie świadczenie pieniężne polegające na zapłacie odsetek zwykłych (kapitałowych). Nie powinno się natomiast używać tego określenia w odniesieniu do odsetek za opóźnienie (art. 481 § 1 k.c.)

Pożyczanie „na procent” oznacza zawieranie umów o charakterze kredytowym, w których oprocentowanie stanowi wynagrodzenie za możliwość korzystania z cudzego kapitału. W takim znaczeniu pojęciem oprocentowania posługują się również przepisy prawa bankowego (art. 52 ust. 1 pkt 5, art. 69 ust. 2 pkt 5). Z drugiej strony jednak można mówić także o zwrocie długu z procentami, przy czym dług ten może być spłacony już po terminie, a więc z odsetkami za opóźnienie. Definicja powyższa ma zatem w pewnej mierze charakter projektujący.¹

W art. 481 § 1 ustawodawca przyznaje wierzycielowi uprawnienie do żądania od dłużnika opóźniającego się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego odsetek za czas opóźnienia, przy czym uprawnienie to przysługuje wierzycielowi:

1) chociażby wierzyciel nie poniósł żadnej szkody oraz

2) chociażby opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi - wierzyciel może więc żądać odsetek nie tylko w razie kwalifikowanego opóźnienia dłużnika, czyli zwłoki, lecz także w przypadku popadnięcia przez niego w opóźnienie zwykłe.

Uniezależnienie obowiązku zapłaty odsetek od powstania po stronie wierzyciela szkody oraz od tego, czy dłużnik ponosi odpowiedzialność za uchybienie w wykonaniu zobowiązania, stanowi korzystne dla wierzyciela odstępstwo od konstrukcji przewidzianej w art. 471². Warto przy tym zwrócić uwagę, że art. 481 § 1, nie przewidując okoliczności egzoneracyjnych pozwalających dłużnikowi uwolnić się od obowiązku zapłaty odsetek za opóźnienie, kształtuje jego odpowiedzialność jako odpowiedzialność absolutną. Przesłanką powstania po stronie wierzyciela roszczenia o odsetki za opóźnienie jest sam fakt opóźnienia

¹ M. Lemkowski, 5.3. *Odsetki kapitałowe (zwykłe)* [w:] *Odsetki cywilnoprawne*, Oficyna 2007.

² Przyp. „Dłużnik obowiązany jest do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi”.

dłużnika ze spełnieniem świadczenia pieniężnego; należy jednak odnotować pogląd, zgodnie z którym do powstania tego roszczenia dodatkowo konieczne jest, aby wierzyciel zażądał od dłużnika odsetek.

Ukształtowanie odpowiedzialności dłużnika w art. 481 § 1 Kodeksu cywilnego w sposób bardziej surowy niż to wynika z ogólnej reguły przyjętej w art. 471, jest powiązane z funkcjami, jakie odsetki za opóźnienie mają pełnić w obrocie cywilnoprawnym. W nauce wskazuje się różnorodne funkcje tych odsetek, w szczególności:

1) motywacyjną, tj. perspektywa zapłaty odsetek stanowi dla dłużnika bodziec do spełnienia świadczenia pieniężnego we właściwym czasie;

2) kompensacyjną, tj. odszkodowawczą za szkodę wynikłą z opóźnienia; chodzi o ryczałtowe pokrycie szkody poniesionej przez wierzyciela z tego powodu, że nie mógł on w określonym czasie korzystać z należnej mu sumy pieniężnej;

3) waloryzacyjną, tj. rekompensującą wierzycielowi skutki spadku siły nabywczej pieniądza;

4) represyjną, tj. odsetki za opóźnienie stanowią dotykającą dłużnika „karę cywilną”.

Odsetki za opóźnienie są świadczeniem ubocznym, gdyż jedynie wspomagają wykonanie zobowiązania głównego. Są one przy tym w stosunku do świadczenia głównego świadczeniem akcesoryjnym, jako że roszczenie o odsetki nie może powstać bez istnienia roszczenia o świadczenie główne.

Z drugiej strony zwraca się uwagę na to, że odsetki przejawiają pewien stopień jurydycznej samodzielności, polegający m.in. na tym, że (jak się powszechnie przyjmuje) można dokonać przelewu należności o odsetki bez przelewu wierzytelności głównej. Przejawami samodzielności odsetek są też np. dopuszczalność dochodzenia odsetek przed sądem niezależnie od dochodzenia świadczenia głównego oraz to, że roszczenie o odsetki może istnieć pomimo wygaśnięcia należności głównej (postanowienie SN z 5.2.2015 r., V CSK 231/14, LEX nr 1652407).

Zgodnie z dominującym poglądem, odsetki za opóźnienie nie podlegają kumulacji z odsetkami kapitałowymi. Zatem w przypadku gdy wierzytelność podlega oprocentowaniu odsetkami kapitałowymi, a dłużnik popada w opóźnienie, z chwilą opóźnienia w miejsce odsetek kapitałowych naliczane są jedynie odsetki za opóźnienie. Kwestię dyskusyjną stanowi to, czy strony mogą umownie przewidzieć kumulację tych odsetek. Zgodnie z rozpowszechnionym poglądem, w granicach swobody kontraktowej stron (art. 353¹) jest to dopuszczalne. W myśl tego stanowiska, dla oceny, czy skumulowane odsetki nie są

nadmierne, ma znaczenie nie tylko to, czy nie przekroczono wysokości odsetek maksymalnych w stosunku do odsetek kapitałowych (art. 359 § 2¹) oraz odsetek za opóźnienie (art. 481 § 2¹), lecz także suma należności z tytułu tych odsetek.

Artykuł 481 § 2 dotyczy wysokości odsetek na opóźnienie. Z regulacji tej wynika, że:

- 1) w stosunku zobowiązaniowym stopa odsetek za opóźnienie może być oznaczona,
- 2) w braku oznaczenia stopy odsetek za opóźnienie wierzycielowi należą się odsetki ustawowe za opóźnienie w wysokości, której sposób obliczenia wskazuje ustawodawca, tj. w wysokości równej sumie stopy referencyjnej NBP i 5,5 punktów procentowych.

Odsetki ustawowe za opóźnienie są więc wyższe o 2 punkty procentowe od odsetek ustawowych „zwykłych” (art. 359 § 2). Niezależnie od wskazania w art. 481 § 2 sposobu obliczenia wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie, ich wysokość jest ogłaszana przez Ministra Sprawiedliwości w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”. Ogłoszenie to ma charakter deklaracyjny i nie wpływa na wysokość odsetek obowiązujących w danej chwili (także gdyby doszło do błędnego wskazania w nim ich wysokości).

W przypadku wskazanym w art. 481 § 2 zd. 2 wierzyciel, mimo że stopa odsetek za opóźnienie nie została oznaczona, nie musi kontentować się odsetkami ustawowymi za opóźnienie, lecz może żądać odsetek wyższych. Chodzi o przypadek, gdy wierzytelność jest oprocentowana z tytułu odsetek kapitałowych według stopy wyższej niż stopa odsetek ustawowych za opóźnienie. Wówczas, jeżeli dłużnik popadnie w opóźnienie, wierzyciel może żądać odsetek za opóźnienie według stopy ustalonej dla odsetek kapitałowych. W braku tego przepisu, do chwili wystąpienia opóźnienia, wierzycielowi przysługiwałyby odsetki kapitałowe, a za czas opóźnienia – odsetki za opóźnienie według stopy ustawowej (niższej od stopy odsetek kapitałowych). Dzięki przyjętemu rozstrzygnięciu dłużnik nie będzie ponosił korzyści z tego, że popadł w opóźnienie.

Przepisy art. 481 § 2¹–2² dotyczą maksymalnej wysokości odsetek za opóźnienie, przy czym mają charakter bezwzględnie obowiązujący. Zgodnie z nakazem ustawodawcy sformułowanym w art. 481 § 2¹ maksymalna wysokość odsetek za opóźnienie nie może w stosunku rocznym przekraczać dwukrotności wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie. Jeżeli wysokość odsetek za opóźnienie przekracza wysokość odsetek maksymalnych za opóźnienie, należą się odsetki maksymalne za opóźnienie (art. 481 § 2²). Sankcją za złamanie zakazu ustawowego dotyczącego odsetek maksymalnych nie jest więc nieważność zastrzeżenia odsetek, lecz obniżenie ich do wysokości odsetek maksymalnych.

W art. 481 § 3 ustawodawca wskazał, że w razie zwłoki dłużnika wierzyciel może, oprócz odsetek za opóźnienie, żądać naprawienia szkody na zasadach ogólnych. Zgodnie z dominującą interpretacją tego przepisu uzyskana przez wierzyciela kwota z tytułu odsetek za opóźnienie podlega zaliczeniu na poczet należnego mu odszkodowania; odszkodowanie ma więc charakter uzupełniający. Omawiane stanowisko uzasadnia się w szczególności odwołaniem do zasady *compensatio lucri cum damno*. Zgodnie z mniej rozpowszechnionym poglądem nie jest dopuszczalne obniżenie odszkodowania o kwotę odsetek uzyskanych za opóźnienie.³

Minister Sprawiedliwości w obwieszczeniu z dnia 22 lipca 2022 r. w sprawie wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie (M. P. poz. 710) ogłosił, że poczynając od dnia 8 lipca 2022 r. wysokość odsetek ustawowych za opóźnienie wynosi 12,00% w stosunku rocznym.

OPRACOWAŁA

Gabriela Kopania

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz

³ A. Lutkiewicz-Rucińska [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2022, art. 481.