



Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

MINISTER DO SPRAW UNII EUROPEJSKIEJ

Konrad Szymański

Sygn. KPDPUE.921.30.2020.SŻ(2)
dot.: BPS.DKS.KPCPP.0330.28.2020 z 30.9.2020 r.

**Pan Aleksander Pocięj
Przewodniczący Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji
Senat Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na prośbę o wyrażenie stanowiska dotyczącego zgodności z prawem Unii Europejskiej propozycji nowelizacji art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim¹ (dalej jako „ustawa o kredycie konsumenckim”), zawartej w petycji nr P10-30/20, pragnę przekazać następujące uwagi.

Rozpatrywana petycja zawiera propozycję znowelizowania art. 29 ust. 1 ustawy o kredycie konsumenckim przez nadanie mu następującego brzmienia:

„Umowa konsumencka powinna być zawarta w formie pisemnej z dodatkowym podpisem przedsiębiorcy pod dopisanym do umowy oświadczeniem przedsiębiorcy zawierającym stwierdzenie tożsamości konsumenta poświadczanie własnoręczności jego podpisu i danych identyfikujących dokument, na podstawie którego przedsiębiorca stwierdził tożsamość konsumenta, chyba że odrębne przepisy przewidują inną formę szczególną umowy konsumenckiej”.

Prawo Unii Europejskiej nie dokonało harmonizacji całości zagadnień wiążących się z zawieraniem umów kredytu. Szereg najistotniejszych kwestii uregulowała *dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki*² (dalej jako „dyrektywa 2008/48/WE”). W konsekwencji, w pierwszej kolejności należy rozważyć, czy dyrektywa 2008/48/WE zezwala państwom członkowskim na przyjmowanie rozwiązań służących przeciwdziałaniu zjawisku zaciągania kredytów przez osoby dopuszczające się przestępstwa kradzieży tożsamości, a zatem przez osoby celowo posługujące się danymi osobowymi innych osób, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, a jeśli tak, to czy przedstawiona w petycji nr P10-30/20 propozycja nie narusza przepisów lub celu dyrektywy 2008/48/WE.

Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2008/48/WE celem tego aktu prawnego jest „harmonizacja niektórych aspektów przepisów ustawowych, wykonawczych i procedur administracyjnych państw członkowskich, dotyczących umów o kredyt konsumencki”. Do zagadnień

¹ Dz. U. z 2019 r., poz. 1083, ze zm.

² Dz. Urz. UE L 133 z 22.5.2008, s. 66.

uregulowanych w dyrektywie 2008/48/WE w sposób wyczerpujący zalicza się obowiązki informacyjne kredytodawcy, obowiązek oceny zdolności kredytowej, dostęp do baz danych, umowy o kredyt wiązany, prawo do odstąpienia od umowy oraz prawo do przedterminowej spłaty kredytu. Jednocześnie art. 22 ust. 1 dyrektywy 2008/48/WE wyjaśnia, że „w zakresie, w jakim niniejsza dyrektywa zawiera zharmonizowane przepisy, państwa członkowskie nie mogą utrzymywać w swoim prawie krajowym ani wprowadzać do niego przepisów odbiegających od tych, które zostały ustanowione w niniejszej dyrektywie”. Motyw 9 preambuły dyrektywy 2008/48/WE wyjaśnia przy tym, że w odniesieniu do tych aspektów pełna harmonizacja jest niezbędna do zapewnienia wszystkim konsumentom w Unii wysokiego i równoważnego poziomu ochrony ich interesów i stworzenia prawdziwego rynku wewnętrznego. Jednocześnie prawodawca unijny dostrzega, że dyrektywa 2008/48/WE nie reguluje wszystkich istotnych zagadnień. Stąd już w motywie 44 preambuły przyznał, że dla zapewnienia przejrzystości i stabilności rynku, i do czasu dokonania dalszej harmonizacji, państwa członkowskie powinny zapewnić wprowadzenie właściwych środków dotyczących regulowania lub nadzorowania działalności kredytodawców³.

Z powyższych przepisów wynika, że jeżeli dyrektywa 2008/48/WE reguluje określone zagadnienie, regulacja ta stanowi harmonizację zupełną, a państwa członkowskie nie mogą utrzymywać żadnych przepisów odbiegających od tych wynikających z dyrektywy. *A contrario*, jeżeli dyrektywa 2008/48/WE nie reguluje określonego zagadnienia, państwa mogą przyjąć w tym zakresie własne przepisy, z tym jednak zastrzeżeniem, że nie mogą one wkraczać w dziedziny objęte harmonizacją ani też utrudniać osiągnięcia celów dyrektywy 2008/48/WE⁴.

Trybunał Sprawiedliwości UE analizował już polskie przepisy dotyczące kredytu konsumenckiego, które wykraczają poza zakres dyrektywy 2008/48/WE, w tym zwłaszcza art. 36a ustawy o kredycie konsumenckim, który wprowadza instytucję maksymalnych pozaodsetkowych kosztów kredytu. W orzecznictwie potwierdzono, że wobec nieuregulowania w dyrektywie 2008/48/WE kwestii przeciwdziałania lichwie, państwa członkowskie mają prawo przyjąć odpowiednie przepisy, z tym zastrzeżeniem, aby „nie wkraczały one w dziedziny zharmonizowane przez dyrektywę 2008/48/WE w sposób z nią sprzeczny”⁵. Sprzeczność tego rodzaju miałyby miejsce w szczególności wówczas, gdyby prawo krajowe nakładało na kredytodawcę dodatkowe obowiązki informacyjne na temat zawieranej umowy kredytu⁶.

Odnosząc powyższe uwagi do propozycji znowelizowania art. 29 ust. 1 ustawy o kredycie konsumenckim należy wskazać, że dyrektywa 2008/48/WE nie reguluje problemu zaciągania kredytów konsumenckich przez osoby dopuszczające się przestępstwa kradzieży tożsamości. Dyrektywa 2008/48/WE nie zawiera również żadnych przepisów, które miałyby na celu przeciwdziałanie temu zjawisku ani też zapewniających ochronę konsumentowi, który stał się ofiarą takiego czynu i wobec którego kredytodawca bądź fundusz zajmujący się skupem i dochodzeniem roszczeń żąda spłaty długu. Zagadnienie to nie jest również przedmiotem innych aktów prawa pochodnego Unii Europejskiej.

³ Wyrok z dnia 6 czerwca 2019 r., *Schyns*, C- 58/18, EU:C:2019:467, pkt 44.

⁴ Wyrok z dnia 12 lipca 2012 r., *SC Volksbank România*, C-602/10, EU:C:2012:44, pkt. 60-64; opinia Rzecznika Generalnego G. Hogana z dnia 19 grudnia 2019 r., *Mikrokasa i Revenue Niestandaryzowany Sekurytyzacyjny Fundusz Inwestycyjny Zamknięty*, C- 779/18, EU:C:2019:1146, pkt. 48-50.

⁵ Wyrok z dnia 26 marca 2020 r., *Mikrokasa i Revenue Niestandaryzowany Sekurytyzacyjny Fundusz Inwestycyjny Zamknięty*, C- 779/18, EU:C:2020:236, pkt. 36-48; wyrok z dnia 3 września 2020 r., *Profi Credit Polska*, C-84/19, C-222/19 i C-252/19, EU:C:2020:631, pkt. 50-57.

⁶ Wyrok z dnia 26 marca 2020 r., *Mikrokasa i Revenue Niestandaryzowany Sekurytyzacyjny Fundusz Inwestycyjny Zamknięty*, C- 779/18, EU:C:2020:236, pkt 47.

Jednocześnie należy zauważyć, że art. 29 ust. 1 ustawy o kredycie konsumenckim jest przepisem zapewniającym wdrożenie art. 10 dyrektywy 2008/48/WE⁷. Zgodnie z tym przepisem „umowę o kredyt sporządza się w formie papierowej lub na innym trwałym nośniku”. Dyrektywa 2008/48/WE determinuje zatem nośniki na jakich umowa kredytu może zostać sporządzona. Powołany przepis dyrektywy 2008/48/WE nie reguluje natomiast zagadnień związanych z formami składania oświadczeń woli i samym procesem zawierania umowy.

Biorąc zatem pod uwagę zakres i treść przepisów dyrektywy 2008/48/WE, a także dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE, należy wskazać, że państwo członkowskie może przyjąć przepisy służące rozwiązaniu problemu zaciągania kredytów konsumenckich przez osoby dopuszczające się przestępstwa. Podkreślenia w tym kontekście wymaga, dyrektywa 2008/48/WE została przyjęta w dwóch celach – po pierwsze dla zapewnienia wszystkim konsumentom w Unii Europejskiej wysokiego i równoważnego poziomu ochrony interesów oraz – po drugie – aby ułatwić wykształcenie dobrze funkcjonującego wewnętrznego rynku kredytów konsumenckich⁸. Prawo Unii Europejskiej nie może zatem być interpretowane jako sprzeciwiające się uregulowaniu analizowanych kwestii, zaś sama dyrektywa 2008/48/WE nie może być rozumiana jako akt prawny chroniący interes przedsiębiorcy w udzieleniu kredytu osobie, która dopuszcza się przestępstwa kradzieży tożsamości.

Przechodząc do oceny samej propozycji zawartej w petycji nr P10-30/20, należy wskazać, że jakkolwiek prawodawca krajowy może przeciwdziałać negatywnym zjawiskom na rynku kredytów konsumenckich, w zakresie w jakim do problemów tych nie odniósł się prawodawca unijny, to jednak projektowane środki powinny rzeczywiście przyczynić się do rozwiązywania zidentyfikowanych problemów. Jeżeli natomiast prawodawca nakłada na przedsiębiorcę określone obowiązki, ale obowiązki te nie służą osiągnięciu zamierzonego celu w postaci przeciwdziałania zaciąganiu kredytów przez osoby posługujące się fałszywą tożsamością, możliwe jest uznanie, że są to dodatkowe obowiązki przedkontraktowe, których nałożenie narusza harmonizację przewidzianą w dyrektywie 2008/48/WE.

W mojej ocenie analizowany przepis budzi wiele wątpliwości, które mają znaczenie dla oceny jego zgodności z prawem Unii Europejskiej, i które przemawiają na rzecz uznania analizowanego przepisu za niezgodny z dyrektywą 2008/48/WE. Pozwolę sobie zwrócić uwagę na najważniejsze.

Po pierwsze, wątpliwe jest znaczenie nałożenia na pracownika banku bądź firmy pożyczkowej obowiązku poświadczenia własnoręczności podpisu konsumenta. Zgodnie z art. 96 pkt 1 w zw. z art. 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie poświadczenia własnoręczności podpisu dokonuje notariusz. Takie poświadczenie na mocy art. 2 § 2 Prawa o notariacie ma walor dokumentu urzędowego. W konsekwencji osobie, której podpis został poświadczony przez notariusza trudno podważyć fakt złożenia podpisu.

Cel wprowadzania obowiązku dokonywania niewywołującego żadnych skutków prawnych „poświadczenia” jest niejasny, w tym zwłaszcza niejasne jest to, w jaki sposób rozwiązanie to miałyby chronić konsumenta przed nadużyciami. Poświadczenie podpisu (jeżeli wywołuje skutki prawne) z założenia ma ograniczyć możliwości dowodowe osoby, której podpis został poświadczony.

⁷ Projekt ustawy o kredycie konsumenckim, druk sejmowy nr 3596, s. 149, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/B4B27381EFB96612C12577E400477207/\\$file/3596.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/B4B27381EFB96612C12577E400477207/$file/3596.pdf)

⁸ Wyrok z dnia 5 września 2019 r., *Pohotovost*, C- 331/18, EU:C:2019:665, pkt 41; wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., *Home Credit Slovakia*, C- 290/19, EU:C:2019:1130, pkt 28.

Po drugie, niejasne są skutki prawne naruszenia obowiązku poświadczenia własnoręczności podpisu i weryfikacji danych znajdujących się w dokumencie przez pracownika przedsiębiorcy. Polskie prawo nie przewiduje żadnej sankcji za zawarcie umowy bez oświadczenia o potwierdzeniu prawdziwości danych kontrahenta. Weryfikacja podpisu i dokumentów oraz oświadczenie nie jest również elementem niezbędnym do zachowania odpowiedniej formy czynności prawnej w rozumieniu art. 73-81 Kodeksu cywilnego.

Po trzecie, proponowane oświadczenie nie jest oświadczeniem składanym pod rygorem odpowiedzialności karnej za poświadczenie nieprawdy. Nie jest zatem jasne także to, czy osoba poświadczająca dane kredytobiorcy ponosiłaby jakąkolwiek odpowiedzialność za treść składanego oświadczenia.

Biorąc pod uwagę wskazane wady opiniowanego przepisu należy wskazać, że nie zniechęci on osób, które zaciągają kredyty posługując się fałszywą tożsamością do kontynuowania tego procederu. Rozwiązanie to nie udziela również żadnych korzyści konsumentom, którzy stali się ofiarami kradzieży tożsamości. W konsekwencji trudno uznać wskazany przepis za służący ochronie konsumenta i przyczyniający się w jakimkolwiek stopniu do rozwiązania problemów występujących na rynku w zakresie zawierania umów kredytu przy wykorzystaniu cudzych danych osobowych. Analizowany przepis może zatem zostać uznany za dodatkowy obowiązek przedkontraktowy, naruszający harmonizację przewidzianą w dyrektywie 2008/48/WE.

Pragnę również zauważyć, że znaczna część umów o kredyt konsumencki jest obecnie zawierana przez Internet. Opiniowana propozycja jest całkowicie niedostosowana do tego kanału sprzedaży i technicznych aspektów zawierania umów na odległość, w którym to przypadku strony nie składają własnoręcznych podpisów. Prawodawca powinien mieć zatem na uwadze, aby w praktyce nie uniemożliwić zawierania umów o kredyt konsumencki na innym nośniku niż papier, gdyż prowadziłoby to do sprzeczności z art. 10 dyrektywy 2007/48/WE. W tym kontekście zwracam również uwagę, że nałożenie szczegółowych obowiązków weryfikacji tożsamości konsumenta na przedsiębiorców działających w handlu elektronicznym wiązałoby się z koniecznością dokonania notyfikacji technicznej projektowanych przepisów, stosownie do przepisów dyrektywy 2015/1535/UE ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego⁹.

Z poważaniem

Konrad Szymański

Minister do Spraw Unii Europejskiej

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Do wiadomości:

Pan Zbigniew Rau

Minister Spraw Zagranicznych

⁹ Dz. Urz. UE L 241 z 17.9.2015, s. 1.