Prezes
Rady Ministrów

Mateusz Morawiecki

Warszawa, dnia /elektroniczny znacznik czasu/

RM-0610-21-23
UD362

Pani Elżbieta WITEK
Marszałek Sejmu

Szanowna Pani Marszałek,

na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi projekt ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej.
Do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Finansów.

Z poważaniem
Mateusz Morawiecki
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Do wiadomości:
wnioskodawca

tel. +48 (22) 694 75 00
dkpl@kprm.gov.pl
gov.pl/premier

Al. Ujazdowskie 1/3; 00-583
Warszawa

Projekt

U S T A W A

z dnia

o konsumenckiej pożyczce lombardowej[1)]

Rozdział 1

Przepisy ogólne

Art. 1. Ustawa określa:

1) zasady udzielania konsumenckiej pożyczki lombardowej, w tym:
   a) zawierania umów konsumenckiej pożyczki lombardowej oraz umów sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego,
   b) prawa i obowiązki konsumenta oraz przedsiębiorcy wykonującego działalność lombardową, związane z udzielaniem konsumenckiej pożyczki lombardowej;
2) zasady wykonywania działalności lombardowej;
3) skutki uchybienia obowiązkom przez przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową.

Art. 2. Przepisów ustawy nie stosuje się do banków, oddziałów banków zagranicznych oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

Art. 3. Użyte w ustawie określenia oznaczają:

1) całkowita kwota do spłaty – suma kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej i całkowitego kosztu konsumenckiej pożyczki lombardowej;
2) całkowity koszt konsumenckiej pożyczki lombardowej – 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:

[1)] Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, ustawę z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim, ustawę z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta, ustawę z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej oraz ustawę z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

- opłaty, prowizje, podatki i marże,
- koszty usług dodatkowych, w szczególności koszty przechowania przedmiotu zabezpieczenia lombardowego lub ubezpieczeń;

3) konsument – konsument w rozumieniu art. 22^1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, 2337 i 2339 oraz z 2023 r. poz. 326);
4) kwota konsumenckiej pożyczki lombardowej – maksymalna kwota wszystkich środków pieniężnych, nieobejmujących kwot przeznaczanych na pokrycie kosztów udzielanej konsumenckiej pożyczki lombardowej, które przedsiębiorca udzielający tej pożyczki udostępnia konsumentowi na podstawie umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej;
5) okres spłaty – okres od dnia wypłaty konsumentowi kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej do dnia określonego w umowie konsumenckiej pożyczki lombardowej albo ustalonego zgodnie z art. 16 ust. 2 terminu zapłaty przez konsumenta całkowitej kwoty do spłaty;
6) trwały nośnik – trwały nośnik w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz. U. z 2020 r. poz. 287, z 2021 r. poz. 2105, z 2022 r. poz. 2337 i 2581 oraz z 2023 r. poz. …);
7) umowa konsumenckiej pożyczki lombardowej – umowa, 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;
8) umowa konsumenckiej pożyczki lombardowej zawierana na odległość – umowa konsumenckiej pożyczki lombardowej zawierana bez jednoczesnej fizycznej obecności obu stron, z wyłącznym wykorzystaniem jednego lub większej liczby środków porozumiewania się na odległość do chwili zawarcia umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej włącznie;
9) zabezpieczenie lombardowe – 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 tego zabezpieczenia na przedsiębiorcę zawierającego tę umowę,
   b) zobowiązanie konsumenta do przeniesienia własności przedmiotu tego zabezpieczenia 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.

Art. 4. Zawieranie umów konsumenckiej pożyczki lombardowej lub sprzedaż przedmiotu zabezpieczenia lombardowego mogą być dokonywane wyłącznie przez przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową.

Art. 5. 1. Jeżeli z zawartej przez przedsiębiorcę z konsumentem umowy wynika, że:

1) 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,

2) zawarcie tej umowy wiąże się z ustanowieniem zabezpieczenia spełniającego warunki, o których mowa w art. 3 pkt 9,

3) konsument jest zobowiązany do poniesienia kosztów związanych z tą umową

– w razie wątpliwości przyjmuje się, że strony zawarły umowę konsumenckiej pożyczki lombardowej.

2. W przypadku gdy przedsiębiorca zawarł z konsumentem więcej niż jedną umowę, ale z zawartych umów wynika, że ich celem było ukształtowanie stosunku prawnego, o którym mowa w ust. 1, przyjmuje się, że strony zawarły umowę konsumenckiej pożyczki lombardowej. W takim przypadku przyjmuje się, że dniem zawarcia umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej jest dzień zawarcia pierwszej z tych umów.

3. Jeżeli na podstawie umowy konsumentowi są oddawane do dyspozycji 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 według stanu na dzień zawarcia umowy.

Art. 6. 1. Przedmiot zabezpieczenia lombardowego stanowić może wyłącznie rzecz ruchoma:

1) będąca własnością konsumenta;

2) będąca przedmiotem wspólności małżeńskiej;

3) której konsument jest współwłaścicielem.

2. Za zobowiązania wynikające z zawarcia umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej konsument odpowiada wyłącznie przedmiotem zabezpieczenia lombardowego, chyba że po zawarciu tej umowy okazało się, że przedmiot tego zabezpieczenia nie stanowił jego własności albo współmałżonek lub którykolwiek ze współwłaścicieli nie wyraził zgody na ustanowienie zabezpieczenia, jeżeli taka zgoda była wymagana przepisami prawa.

3. Ten sam przedmiot zabezpieczenia lombardowego nie może być jednocześnie przedmiotem zabezpieczenia więcej niż jednej umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej.

Rozdział 2

Umowa konsumenckiej pożyczki lombardowej

Art. 7. 1. Przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową przed zawarciem umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej informuje konsumenta, na trwałym nośniku, w czasie umożliwiającym zapoznanie się z informacjami o:

1) firmie, siedzibie i adresie, pod którym przedsiębiorca ten wykonuje działalność lombardową;
2) numerze rejestrowym, o którym mowa w art. 38 ust. 2 pkt 3, pod którym przedsiębiorca ten jest wpisany w rejestrze przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową;
3) adresie poczty elektronicznej, numerze telefonu lub faksu oraz adresie strony internetowej tego przedsiębiorcy, o ile posiada;
4) kwocie konsumenckiej pożyczki lombardowej i sposobie jej ustalania;
5) terminie i sposobie wypłaty kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej;
6) całkowitym koszcie konsumenckiej pożyczki lombardowej z wyodrębnieniem jego poszczególnych składników i ich wysokości;
7) całkowitej kwocie do spłaty;
8) zasadach i terminie zapłaty całkowitej kwoty do spłaty;
9) skutkach braku zapłaty całkowitej kwoty do spłaty;
10) sposobie ustanowienia zabezpieczenia lombardowego;
11) przedmiocie zabezpieczenia lombardowego, takimi jak rodzaj, marka lub jego cechy szczególne;
12) szacunkowej wartości przedmiotu zabezpieczenia lombardowego i sposobie ustalenia tej wartości;
13) sposobie sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego;

14) procentowej wartości pomniejszenia nadwyżki, o którym mowa w art. 34 ust. 3, pobieranej przez tego przedsiębiorcę;
15) przysługującym konsumentowi, zgodnie z art. 17 ust. 1, prawie do zapłaty całkowitej kwoty do spłaty po terminie oraz o warunkach skorzystania z tego prawa, w tym wyrażonej procentowo wartości niezapłaconej części całkowitej kwoty do spłaty, jaką konsument będzie zobowiązany uiścić zgodnie z art. 17 ust. 1;
16) stosowanej przez przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową procedurze i zasadach rozpatrywania reklamacji.

2. Przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową przekazuje konsumentowi informacje, o których mowa w ust. 1, na formularzu informacyjnym dotyczącym umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej, którego wzór określa załącznik do ustawy.

3. Przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową przekazuje bezpłatnie konsumentowi, na jego wniosek, projekt umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej.

Art. 8. 1. Umowę konsumenckiej pożyczki lombardowej zawiera się w formie pisemnej pod rygorem nieważności.

2. Umowa konsumenckiej pożyczki lombardowej powinna być sformułowana w sposób jednoznaczny i zrozumiały.

Art. 9. Umowa konsumenckiej pożyczki lombardowej jest zawierana na okres nie krótszy niż 7 dni.

Art. 10. 1. Umowa konsumenckiej pożyczki lombardowej zawiera:
1) imię i nazwisko oraz adres zamieszkania konsumenta;
2) firmę, siedzibę i adres, pod którym przedsiębiorca wykonuje działalność lombardową;
3) numer rejestrowy, o którym mowa w art. 38 ust. 2 pkt 3, pod którym przedsiębiorca jest wpisany w rejestrze przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową;
4) datę zawarcia umowy;
5) kwotę konsumenckiej pożyczki lombardowej i sposób jej ustalania;
6) termin i sposób wypłaty kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej;
7) całkowity koszt konsumenckiej pożyczki lombardowej z wyodrębnieniem jego poszczególnych składników i ich wysokości;
8) całkowitą kwotę do spłaty;
9) zasady i termin zapłaty całkowitej kwoty do spłaty;
10) skutki braku zapłaty całkowitej kwoty do spłaty;

11) określenie przedmiotu zabezpieczenia lombardowego, takie jak rodzaj, marka, jego cechy szczególne i oznaczenia indywidualne, umożliwiające jego identyfikację, o ile przedmiot je posiada;
12) sposób ustanowienia zabezpieczenia lombardowego;
13) szacunkową wartość przedmiotu zabezpieczenia lombardowego i sposób określenia tej wartości;
14) sposób zwrotu konsumentowi nadwyżki, o której mowa w art. 34 ust. 2, oraz procentową wartość pomniejszenia tej nadwyżki, o którym mowa w art. 34 ust. 3;
15) wyrażoną procentowo wartość niezapłaconej części całkowitej kwoty do spłaty, jaką konsument będzie zobowiązany uiścić zgodnie z art. 17 ust. 1;
16) informację o prawie konsumenta do zapłaty całkowitej kwoty do spłaty przed terminem zgodnie z art. 12;
17) informację o możliwości korzystania z pozasądowego rozstrzygania sporów oraz zasadach dostępu do tej procedury;
18) informację o stosowanej przez przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową procedurze i zasadach rozpatrywania reklamacji.

2. Do umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej dołącza się zdjęcie przedmiotu zabezpieczenia lombardowego.

Art. 11. 1. Zabezpieczenie lombardowe wygasa z chwilą zapłaty przez konsumenta całkowitej kwoty do spłaty. W takim przypadku przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową niezwłocznie zwraca przedmiot zabezpieczenia lombardowego.

2. W przypadku gdy ustanowienie zabezpieczenia lombardowego nastąpiło przez przeniesienie własności przedmiotu zabezpieczenia lombardowego na przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową, z chwilą dokonania przez konsumenta zapłaty całkowitej kwoty do spłaty:

1) własność przedmiotu tego zabezpieczenia staje się ponownie odpowiednio własnością konsumenta albo konsumenta i jego małżonka, albo konsumenta i osoby będącej współwłaścicielem tego przedmiotu bezpośrednio przed ustanowieniem zabezpieczenia lombardowego;
2) przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową jest obowiązany niezwłocznie:
   a) zwrócić przedmiot zabezpieczenia lombardowego,

b) wystawić na żądanie odpowiednio konsumenta lub jego małżonka, lub współwłaściciela potwierdzenie przeniesienia własności przedmiotu tego zabezpieczenia.

3. W przypadku braku zapłaty przez konsumenta całości lub części całkowitej kwoty do spłaty w umówionym terminie albo w terminie określonym zgodnie z art. 16 ust. 2, przedmiot zabezpieczenia lombardowego staje się własnością przedsiębiorcy wykonującego działalność lombardową, chyba że przedmiot zabezpieczenia lombardowego nie stanowi własności konsumenta lub współmałżonek lub którykolwiek ze współwłaścicieli nie wyraził zgody na ustanowienie zabezpieczenia, jeżeli taka zgoda była wymagana przepisami prawa lub umowa konsumenckiej pożyczki lombardowej stanowi inaczej, lub przedsiębiorca wcześniej stał się właścicielem tego przedmiotu zabezpieczenia. Przepis art. 169 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny stosuje się.

4. W przypadku gdy przedmiot zabezpieczenia lombardowego stał się własnością przedsiębiorcy wykonującego działalność lombardową, przedsiębiorca ten zaspokaja wierzytelność wynikającą z umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej przez sprzedaż przedmiotu zabezpieczenia lombardowego w trybie określonym w ustawie.

Art. 12. 1. W przypadku wcześniejszej spłaty całości kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej, całkowity koszt tej pożyczki pomniejszony o poniesione przez przedsiębiorcę bezzwrotne koszty sądowe lub bezzwrotne koszty na rzecz organów administracji publicznej, ulega proporcjonalnemu obniżeniu o kwotę równą pozostałym kosztom przypadającym za okres, o który skrócono okres, na jaki ta pożyczka została udzielona, chociażby konsument poniósł je przed spłatą. Kwotę tego obniżenia oblicza się przy zastosowaniu metody liniowej, według następującego wzoru:

$$KO = CKPL \times LD/n$$

w którym poszczególne symbole oznaczają:

KO – kwota obniżenia,

CKPL – całkowity koszt konsumenckiej pożyczki lombardowej pomniejszony o poniesione przez przedsiębiorcę bezzwrotne koszty sądowe lub bezzwrotne koszty na rzecz organów administracji publicznej,

LD – liczba dni, o którą skrócono okres, na jaki została udzielona konsumencka pożyczka lombardowa,

n – okres spłaty wyrażony w dniach.

2. W przypadku spłaty części kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej przed terminem przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio.

Art. 13. 1. Maksymalną wysokość pozaodsetkowych kosztów konsumenckiej pożyczki lombardowej oblicza się według wzoru:

$$MPKPL \leq (KPL \times 10\%) + (KPL \times n/R \times 10\%)$$

w którym poszczególne symbole oznaczają:

MPKPL – maksymalna wysokość pozaodsetkowych kosztów konsumenckiej pożyczki lombardowej,

KPL – kwota konsumenckiej pożyczki lombardowej,

n – okres spłaty wyrażony w dniach,

R – liczbę dni w roku.

2. Pozaodsetkowe koszty konsumenckiej pożyczki lombardowej, o których mowa w ust. 1, nie mogą być wyższe niż 45% kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej.

3. W przypadku przedłużenia terminu zapłaty całkowitej kwoty do spłaty maksymalna wysokość pozaodsetkowych kosztów konsumenckiej pożyczki lombardowej jest obliczana zgodnie z ust. 1 i 2, z uwzględnieniem nowego okresu spłaty tej pożyczki.

Art. 14. Odsetki od kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej nie mogą przekraczać wysokości odsetek maksymalnych określonych w art. 359 § 2^1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny.

Art. 15. 1. W przypadku naruszenia przez przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową przepisów art. 10, art. 13 ust. 2 lub art. 14:

1) konsument po złożeniu temu przedsiębiorcy pisemnego oświadczenia zwraca całkowitą kwotę do spłaty bez odsetek i pozaodsetkowych kosztów umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej w terminie i w sposób ustalony w tej umowie – w przypadku gdy umowa konsumenckiej pożyczki lombardowej nie została przez konsumenta wykonana;
2) konsumentowi przysługuje roszczenie wobec tego przedsiębiorcy o zwrot różnicy między zapłaconą przez tego konsumenta całkowitą kwotą do spłaty a wypłaconą mu przez przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową kwotą konsumenckiej pożyczki lombardowej – w przypadku wykonania przez konsumenta umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej.

2. Roszczenie, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, przedawnia się z upływem roku od dnia wykonania umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej przez konsumenta.

Art. 16. 1. Jeżeli umowa konsumenckiej pożyczki lombardowej nie określa zasad zapłaty całkowitej kwoty do spłaty, konsument dokonuje zapłaty tej kwoty w wysokości obliczonej zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 1, w równych ratach, płatnych co miesiąc od dnia zawarcia umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej.

2. Jeżeli umowa konsumenckiej pożyczki lombardowej nie określa terminu zapłaty całkowitej kwoty do spłaty, konsument dokonuje zapłaty tej kwoty w wysokości obliczonej zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 1, w terminie:

1) dwóch miesięcy od dnia wypłaty konsumentowi kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej – w przypadku gdy kwota ta nie przekracza 3000 zł;
2) dwóch lat od dnia wypłaty konsumentowi kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej – w przypadku gdy kwota ta przekracza 3000 zł i nie przekracza 30 000 zł;
3) pięciu lat od dnia wypłaty konsumentowi kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej – w przypadku gdy kwota ta przekracza 30 000 zł.

Art. 17. 1. W terminie 30 dni od dnia upływu terminu zapłaty całkowitej kwoty do spłaty, konsument ma prawo do zapłaty niezapłaconej części całkowitej kwoty do spłaty, według stanu na dzień terminu zapłaty całkowitej kwoty do spłaty, powiększonej o nie więcej niż 20% pozostającej na dzień skorzystania z tego prawa niezapłaconej części całkowitej kwoty do spłaty.

2. Zabezpieczenie lombardowe wygasa z chwilą zapłaty przez konsumenta kwoty obliczonej zgodnie z ust. 1. W takim przypadku przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową niezwłocznie zwraca przedmiot zabezpieczenia lombardowego.

3. W przypadku gdy ustanowienie zabezpieczenia lombardowego nastąpiło przez przeniesienie własności przedmiotu zabezpieczenia lombardowego na przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową, z chwilą zapłaty przez konsumenta kwoty obliczonej zgodnie z ust. 1:

1) własność przedmiotu tego zabezpieczenia staje się ponownie odpowiednio własnością konsumenta albo konsumenta i jego małżonka, albo konsumenta i osoby będącej współwłaścicielem tego przedmiotu bezpośrednio przed ustanowieniem zabezpieczenia lombardowego;
2) przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową jest obowiązany niezwłocznie:
   a) zwrócić przedmiot zabezpieczenia lombardowego,

b) wystawić na żądanie odpowiednio konsumenta lub małżonka konsumenta, lub współwłaściciela potwierdzenie przeniesienia własności przedmiotu tego zabezpieczenia.

Rozdział 3

Umowa konsumenckiej pożyczki lombardowej zawierana na odległość

Art. 18. Do umów konsumenckiej pożyczki lombardowej zawieranych na odległość stosuje się przepisy rozdziału 2, o ile przepisy niniejszego rozdziału nie stanowią inaczej.

Art. 19. 1. Najpóźniej w chwili wyrażenia przez konsumenta woli związania się umową konsumenckiej pożyczki lombardowej na odległość, przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową przekazuje konsumentowi, w sposób określony w art. 7 ust. 2, informacje, o których mowa w art. 7 ust. 1 i art. 10 ust. 1, a także informacje o:

1) sposobie porozumiewania się z konsumentem,
2) opłatach za transport, usługi pocztowe oraz innych kosztach związanych z udzieleniem konsumenckiej pożyczki lombardowej, a gdy nie można ustalić wysokości tych opłat i kosztów – o obowiązku ich uiszczenia,
3) kosztach korzystania ze środka porozumiewania się na odległość w celu zawarcia umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej na odległość, w przypadku gdy są wyższe niż stosowane zwykle w przypadku korzystania z tego środka porozumiewania się,
4) prawie odstąpienia od umowy,
5) odsetkach należnych przedsiębiorcy wykonującemu działalność lombardową w przypadku odstąpienia przez konsumenta od umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej zawartej na odległość oraz stawce dziennej tych odsetek,
6) kosztach sądowych lub kosztach na rzecz organów administracji publicznej ponoszonych przez przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową w związku z zawarciem umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej, które nie podlegają zwrotowi – w przypadku odstąpienia przez konsumenta od umowy

– w sposób jednoznaczny i zrozumiały oraz odpowiadający rodzajowi użytego środka porozumiewania się na odległość.

2. W przypadku naruszenia przez przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową przepisu ust. 1:

1) konsument po złożeniu temu przedsiębiorcy pisemnego oświadczenia zwraca całkowitą kwotę do spłaty bez odsetek i pozaodsetkowych kosztów umowy konsumenckiej

pożyczki lombardowej w terminie i w sposób ustalony w tej umowie – w przypadku gdy umowa konsumenckiej pożyczki lombardowej nie została przez konsumenta wykonana;

2) konsumentowi przysługuje roszczenie wobec przedsiębiorcy wykonującego działalność lombardową o zwrot różnicy między zapłaconą przez konsumenta całkowitą kwotą do spłaty a wypłaconą mu przez przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową kwotą konsumenckiej pożyczki lombardowej – w przypadku wykonania przez konsumenta umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej.

3. Roszczenie, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, przedawnia się z upływem roku od dnia wykonania umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej przez konsumenta.

Art. 20. 1. Przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową, kontaktując się z konsumentem telefonicznie w celu zawarcia umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej na odległość, jest obowiązany na początku rozmowy poinformować konsumenta o tym celu oraz podać identyfikujące go dane.

2. Przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową, proponując konsumentowi zawarcie umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej telefonicznie, jest obowiązany potwierdzić treść proponowanej konsumentowi umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej na trwałym nośniku. Oświadczenie konsumenta o zawarciu umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej jest skuteczne, jeżeli zostało utrwalone na trwałym nośniku po otrzymaniu potwierdzenia zawarcia tej umowy od przedsiębiorcy.

Art. 21. 1. Przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową jest obowiązany bez zbędnej zwłoki przekazać konsumentowi potwierdzenie zawarcia umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej na odległość na trwałym nośniku, nie później niż w chwili wypłaty konsumentowi kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej.

2. Potwierdzenie, o którym mowa w ust. 1, zawiera informacje, o których mowa w art. 19 ust. 1.

Art. 22. 1. Konsument, który zawarł umowę konsumenckiej pożyczki lombardowej na odległość, może w terminie 7 dni od dnia zawarcia tej umowy odstąpić od niej bez podawania przyczyny i bez ponoszenia kosztów, z wyjątkiem:

1) kosztów dostarczenia kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej i przedmiotu zabezpieczenia lombardowego, jeżeli konsument wybrał sposób tego dostarczenia inny niż najtańszy oferowany przez przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową;

2) odsetek za okres od dnia wypłaty kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej do dnia zwrotu przez konsumenta kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej;
3) kosztów sądowych lub kosztów na rzecz organów administracji publicznej, które nie podlegają zwrotowi, poniesionych przez przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową w związku z zawarciem umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej.

2. Do zachowania terminu, o którym mowa w ust. 1, wystarczy wysłanie w dowolny sposób oświadczenia o odstąpieniu od umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej przed upływem tego terminu.

3. Jeżeli przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową zapewnia możliwość złożenia oświadczenia o odstąpieniu od umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej drogą elektroniczną, konsument może odstąpić od umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej przez złożenie oświadczenia na stronie internetowej przedsiębiorcy wykonującego działalność lombardową.

4. Przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową jest obowiązany niezwłocznie przesłać konsumentowi na trwałym nośniku potwierdzenie otrzymania oświadczenia o odstąpieniu od umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej.

5. Na wniosek konsumenta, przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową jest obowiązany udostępnić konsumentowi w każdym momencie informację, o której mowa w art. 19 ust. 1 pkt 5 i 6.

Art. 23. W przypadku odstąpienia od umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej zawartej na odległość umowę taką uważa się za niezawartą.

Art. 24. 1. Konsument dokonuje zwrotu kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej oraz kosztów i odsetek, o których mowa w art. 22 ust. 1, nie później niż w terminie 3 dni roboczych od dnia złożenia przedsiębiorcy wykonującemu działalność lombardową oświadczenia o odstąpieniu od umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej, przy użyciu takiego samego sposobu, jak wybrany przez konsumenta sposób wypłaty kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej, chyba że przedsiębiorca wyraźnie zgodził się na inny sposób zwrotu, który nie wiąże się dla niego z żadnymi kosztami.

2. Przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową jest obowiązany niezwłocznie, nie później niż w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania zwrotu kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej oraz kosztów i odsetek, o których mowa w art. 22 ust. 1, zwrócić przedmiot zabezpieczenia lombardowego, a w przypadku gdy ustanowienie zabezpieczenia

lombardowego nastąpiło przez przeniesienie własności przedmiotu zabezpieczenia lombardowego na przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową:

1) własność przedmiotu tego zabezpieczenia staje się ponownie odpowiednio własnością konsumenta albo konsumenta i jego małżonka, albo konsumenta i osoby będącej współwłaścicielem tego przedmiotu bezpośrednio przed ustanowieniem zabezpieczenia lombardowego;
2) przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową jest obowiązany niezwłocznie:
   a) zwrócić przedmiot zabezpieczenia lombardowego,
   b) wystawić na żądanie odpowiednio konsumenta lub małżonka konsumenta, lub współwłaściciela potwierdzenie przeniesienia własności przedmiotu tego zabezpieczenia.

3. W przypadku braku zwrotu przez konsumenta kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej oraz kosztów i odsetek, o których mowa w art. 22 ust. 1, w terminie określonym w ust. 1, przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową dokonuje sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego w trybie określonym w ustawie. W takim przypadku przepisy art. 11 ust. 3 i art. 17 stosuje się odpowiednio.

4. W przypadku, o którym mowa w ust. 3, jako termin braku zapłaty całkowitej kwoty do spłaty przyjmuje się ostatni dzień terminu, w którym konsument powinien dokonać zwrotu kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej oraz kosztów i odsetek, o których mowa w art. 22 ust. 1.

Rozdział 4

Sprzedaż przedmiotu zabezpieczenia lombardowego

Art. 25. W przypadku braku zapłaty przez konsumenta całkowitej kwoty do spłaty przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową dokonuje sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego w trybie określonym w ustawie.

Art. 26. 1. Po upływie terminu, o którym mowa w art. 17 ust. 1, jednak nie później niż po upływie 60 dni od dnia upływu terminu zapłaty całkowitej kwoty do spłaty, przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową oferuje do sprzedaży przedmiot zabezpieczenia lombardowego.

2. Na wniosek konsumenta i za zgodą przedsiębiorcy wykonującego działalność lombardową, maksymalny termin 60 dni, o którym mowa w ust. 1, może zostać wydłużony o

nie więcej niż kolejne 60 dni. Wniosek ten nie może być złożony przez konsumenta przed upływem terminu zapłaty całkowitej kwoty do spłaty.

3. W przypadku naruszenia przez przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową terminów, o których mowa w ust. 1 lub 2, przedsiębiorca ten traci uprawnienie określone w art. 34 ust. 3.

Art. 27. 1. Sprzedaż przedmiotu zabezpieczenia lombardowego odbywa się w formie aukcji elektronicznej, zwanej dalej „aukcją", kierowanej do nieograniczonego kręgu podmiotów, chyba że wartość kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej nie przekracza 500 zł.

2. Czas trwania aukcji nie może być krótszy niż 14 dni.

3. Przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową może korzystać z usług podmiotów organizujących aukcje z zastrzeżeniem, że warunki tych aukcji spełniają wymagania dla aukcji określone w niniejszym rozdziale.

Art. 28. 1. Ogłoszenie o organizowanej aukcji przedmiotu zabezpieczenia lombardowego zawiera:

1) cenę wywoławczą przedmiotu zabezpieczenia lombardowego;
2) termin oraz miejsce przeprowadzenia aukcji;
3) określenie przedmiotu zabezpieczenia lombardowego, takie jak rodzaj, marka, cechy szczególne, o ile przedmiot je posiada;
4) warunki aukcji lub miejsce lub sposób udostępnienia tych warunków.

2. Przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową zamieszcza ogłoszenie o aukcji przedmiotu zabezpieczenia lombardowego w lokalu przedsiębiorstwa oraz na stronie internetowej tego przedsiębiorcy, o ile taką stronę posiada.

Art. 29. 1. Cena wywoławcza przedmiotu zabezpieczenia lombardowego w pierwszej aukcji jest równa szacunkowej wartości przedmiotu zabezpieczenia lombardowego ustalonej w umowie konsumenckiej pożyczki lombardowej.

2. Jeżeli całkowita kwota do spłaty przekracza kwotę szacunkowej wartości przedmiotu zabezpieczenia lombardowego ustalonej w umowie konsumenckiej pożyczki lombardowej, cena wywoławcza stanowi równowartość całkowitej kwoty do spłaty.

3. Na wniosek konsumenta i za zgodą przedsiębiorcy wykonującego działalność lombardową, cena wywoławcza przedmiotu zabezpieczenia lombardowego, o której mowa w ust. 1 lub 2, może zostać zmieniona.

4. Wniosek, o którym mowa w ust. 3, nie może być złożony przez konsumenta przed upływem terminu zapłaty całkowitej kwoty do spłaty.

Art. 30. 1. Oferta złożona w toku aukcji przestaje wiązać uczestnika aukcji, w przypadku gdy inny uczestnik aukcji złożył ofertę korzystniejszą, chyba że w warunkach aukcji zastrzeżono inaczej.

2. Zawarcie umowy w wyniku aukcji następuje z chwilą zakończenia aukcji, z tym z uczestników aukcji, który złożył ofertę zawierającą najwyższą cenę za przedmiot zabezpieczenia lombardowego.

Art. 31. 1. Jeżeli przedmiot zabezpieczenia lombardowego nie zostanie sprzedany w pierwszej aukcji, przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową wystawia ten przedmiot na drugiej aukcji nie wcześniej niż po upływie 14 dni i nie później niż po upływie 30 dni od dnia zakończenia pierwszej aukcji.

2. W przypadku naruszenia przez przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową terminów, o których mowa w ust. 1, przedsiębiorca ten traci uprawnienie określone w art. 34 ust. 3.

Art. 32. Cena wywoławcza przedmiotu zabezpieczenia lombardowego w drugiej aukcji nie może być niższa niż 90% ceny wywoławczej ustalonej w pierwszej aukcji. Przepis art. 29 ust. 3 stosuje się odpowiednio.

Art. 33. Jeżeli przedmiot zabezpieczenia lombardowego nie zostanie sprzedany w drugiej aukcji, przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową dokonuje jego sprzedaży bez konieczności ogłaszania kolejnej aukcji.

Art. 34. 1. Kwota uzyskana ze sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego jest uiszczana na rachunek bankowy przedsiębiorcy wykonującego działalność lombardową lub gotówką.

2. Przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową niezwłocznie przekazuje konsumentowi różnicę pomiędzy kwotą uzyskaną ze sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego a zapłaconą przez konsumenta częścią całkowitej kwoty do spłaty przed wymaganym terminem, nie później niż w terminie 7 dni od dnia:

1) otrzymania przez tego przedsiębiorcę kwoty ze sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego;

2) upływu ustawowego terminu odstąpienia od umowy przez kupującego przedmiot zabezpieczenia − w przypadku zakupu tego przedmiotu na odległość albo poza lokalem przedsiębiorstwa.

3. Nadwyżka, o której mowa w ust. 2, może zostać pomniejszona przez przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową o nie więcej niż 20% tej nadwyżki. W takim przypadku przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową zwraca konsumentowi pozostałą część nadwyżki, o której mowa w ust. 2.

4. Kwota pomniejszenia nadwyżki, o którym mowa w ust. 3, stanowi przychód przedsiębiorcy wykonującego działalność lombardową i nie jest wliczana do całkowitego kosztu konsumenckiej pożyczki lombardowej.

Rozdział 5

Zasady wykonywania działalności lombardowej oraz rejestr przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową

Art. 35. 1. Działalność lombardowa może być wykonywana wyłącznie w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółki akcyjnej.

2. Firma spółki, o której mowa w ust. 1, może zawierać dodatkowe oznaczenie „lombard”.

3. Oznaczenia „lombard” w firmie spółki lub w reklamie może używać wyłącznie przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową.

4. Minimalny kapitał zakładowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, o której mowa w ust. 1, wynosi 50 000 zł.

5. Kapitał zakładowy spółki, o której mowa w ust. 1, jest pokrywany wyłącznie wkładem pieniężnym, a środki na pokrycie tego kapitału nie mogą pochodzić z kredytu, pożyczki, emisji obligacji lub ze źródeł nieudokumentowanych.

Art. 36. Członkiem zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej, likwidatorem lub prokurentem przedsiębiorcy wykonującego działalność lombardową może być wyłącznie osoba, która nie była prawomocnie skazana za przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi lub przestępstwo skarbowe.

Art. 37. 1. Działalność lombardowa jest działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221) i wymaga wpisu do rejestru przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową, zwanego dalej „rejestrem”.

2. Za dzień rozpoczęcia działalności przez przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową uważa się dzień dokonania wpisu do rejestru.

Art. 38. 1. Komisja Nadzoru Finansowego prowadzi rejestr.

2. Wpis w rejestrze zawiera w odniesieniu do przedsiębiorcy wykonującego działalność lombardową:

1) firmę i adres siedziby tego przedsiębiorcy;
2) numer identyfikacji podatkowej (NIP);
3) numer rejestrowy;
4) listę adresów lokali, w których będzie wykonywana działalność lombardowa;
5) numer w Krajowym Rejestrze Sądowym;
6) wzmiankę o wykreśleniu przedsiębiorcy z rejestru.

3. Rejestr jest prowadzony w systemie teleinformatycznym i jest udostępniany na stronie internetowej Komisji Nadzoru Finansowego.

Art. 39. 1. Komisja Nadzoru Finansowego dokonuje wpisu do rejestru na wniosek przedsiębiorcy zamierzającego rozpocząć wykonywanie działalności lombardowej. Wniosek o wpis do rejestru jest składany wyłącznie za pośrednictwem systemu teleinformatycznego udostępnionego na stronie internetowej Komisji Nadzoru Finansowego.

2. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, zawiera:

1) firmę i adres siedziby przedsiębiorcy;
2) imię lub imiona i nazwisko członków zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej i prokurentów;
3) numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (PESEL) lub, jeżeli taki numer nie został nadany, numer paszportu, numer dowodu osobistego lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość członków zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej i prokurentów;
4) numer identyfikacji podatkowej (NIP);
5) listę adresów lokali, w których będzie wykonywana działalność lombardowa;
6) numer w Krajowym Rejestrze Sądowym.

3. Do wniosku, o którym mowa w ust. 1, załącza się:

1) oświadczenie o spełnianiu przez spółkę warunków, o których mowa w art. 35 ust. 5, o następującej treści: „Świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia wynikającej z art. 233 § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny

oświadczam, że środki na pokrycie kapitału zakładowego nie pochodzą z kredytu, pożyczki, emisji obligacji lub ze źródeł nieudokumentowanych.”; klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń;

2) informację uzyskaną z Krajowego Rejestru Karnego w zakresie skazania za przestępstwa, o których mowa w art. 36, dotyczącą każdego z członków zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej lub prokurentów przedsiębiorcy wykonującego działalność lombardową lub ich oświadczenia o następującej treści: „Świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia wynikającej z art. 233 § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny oświadczam, że nie byłem skazany za przestępstwa, o których mowa w art. 36 ustawy z dnia … o konsumenckiej pożyczce lombardowej.”; klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń;

3) dowód uiszczenia opłaty za wniosek o wpis do rejestru.

4. Komisja Nadzoru Finansowego dokonuje wpisu do rejestru w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku.

5. Wpis jest dokonany z chwilą zamieszczenia danych w rejestrze.

6. Komisja Nadzoru Finansowego, dokonując wpisu do rejestru, nadaje przedsiębiorcy numer rejestrowy.

7. Komisja Nadzoru Finansowego przetwarza dane wpisane do rejestru oraz zapewnia bezpieczeństwo tych danych.

8. W przypadku zmiany danych wpisanych do rejestru przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową jest obowiązany złożyć wniosek o zmianę wpisu w rejestrze niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni od dnia, w którym nastąpiła zmiana tych danych. Komisja Nadzoru Finansowego dokonuje zmiany wpisu w terminie, o którym mowa w ust. 4.

9. Przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową zawiadamia Komisję Nadzoru Finansowego o zamiarze zakończenia lub zawieszeniu działalności lombardowej, wskazując termin zakończenia lub zawieszenia tej działalności.

10. Komisja Nadzoru Finansowego z urzędu prostuje wpisy w rejestrze, zawierające błędy pisarskie lub oczywiste omyłki.

11. Dane przedsiębiorcy wykonującego działalność lombardową, które uległy zmianie, oraz dane wykreślonego przedsiębiorcy są przechowywane przez Komisję Nadzoru Finansowego przez okres trzech lat od dnia dokonanej zmiany lub wykreślenia podmiotu z rejestru.

Art. 40. 1. Komisja Nadzoru Finansowego niezależnie od przypadków określonych w art. 43 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców odmawia, w drodze decyzji, dokonania wpisu do rejestru, jeżeli:

1) przedsiębiorca ubiegający się o wpis nie spełnia warunków, o których mowa w art. 35 ust. 1, 4 lub 5, lub art. 36;
2) wniosek, o którym mowa w art. 39 ust. 1, jest niekompletny i nie został uzupełniony w wyznaczonym terminie lub dane zawarte w tym wniosku są niezgodne ze stanem faktycznym.

2. Komisja Nadzoru Finansowego niezwłocznie dokonuje wykreślenia wpisu z rejestru dotyczącego podmiotu, który przestał spełniać warunki, o których mowa w art. 35 ust. 1, 4 lub 5, lub art. 36, lub który złożył oświadczenie lub inne dokumenty stanowiące załączniki do wniosku, o którym mowa w art. 39 ust. 1, niezgodne ze stanem faktycznym.

3. Komisja Nadzoru Finansowego z urzędu dokonuje wykreślenia wpisu z rejestru w przypadku zakończenia działalności lombardowej przez przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową lub wykreślenia go z Krajowego Rejestru Sądowego.

4. Dane przedsiębiorcy, któremu Komisja Nadzoru Finansowego odmówiła wpisu do rejestru, są przechowywane przez Komisję Nadzoru Finansowego przez okres trzech lat od dnia odmowy dokonania wpisu.

Art. 41. Upoważniony pracownik Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, za pośrednictwem systemu, o którym mowa w art. 3a ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1683 i 2436), niezwłocznie przekazuje właściwemu sądowi rejestrowemu informację o wykreśleniu spółki z rejestru.

Art. 42. 1. Wniosek, o którym mowa w art. 39 ust. 1, podlega opłacie w wysokości 600 zł.

2. Wniosek o zmianę wpisu w rejestrze oraz wniosek o wykreślenie wpisu z tego rejestru podlegają opłacie w wysokości 200 zł.

3. Koszty prowadzenia rejestru są pokrywane z opłat, o których mowa w ust. 1 i 2.

Art. 43. Kontrolę przestrzegania przez przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową przepisów ustawy przeprowadza Inspekcja Handlowa, działając na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1706 oraz z 2023 r. poz. …).

Art. 44. Reklama działalności lombardowej może być prowadzona pod warunkiem umieszczenia w niej komunikatu wyraźnie wskazującego na wykonywanie działalności lombardowej.

Rozdział 6

Przepisy karne

Art. 45. Kto zawiera umowę konsumenckiej pożyczki lombardowej lub dokonuje sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego bez wymaganego wpisu do rejestru przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową,

podlega karze grzywny do 500 000 zł.

Art. 46. Kto prowadzi reklamę działalności lombardowej z naruszeniem art. 44,

podlega karze grzywny do 50 000 zł.

Art. 47. Kto dokonuje sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego z naruszeniem art. 27 ust. 1 lub art. 31 ust. 1,

podlega karze grzywny do 100 000 zł.

Art. 48. Kto określa cenę wywoławczą oferowanego do sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego z naruszeniem art. 29 lub art. 32,

podlega karze grzywny do 100 000 zł.

Art. 49. Kto, będąc odpowiedzialnym za zwrot konsumentowi nadwyżki kwoty uzyskanej ze sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego przekraczającej całkowitą kwotę do spłaty, nie dokonuje zwrotu konsumentowi tej nadwyżki lub dokonuje tego zwrotu niezgodnie z zasadami określonymi w art. 34 ust. 2 lub 3,

podlega karze grzywny do 100 000 zł.

Art. 50. Orzekanie w sprawach o czyny, o których mowa w art. 45–49, następuje w trybie przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. − Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2022 r. poz. 1124).

Rozdział 7

Zmiany w przepisach

Art. 51. W ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1706) w art. 3 w ust. 1 po pkt 2i dodaje się pkt 2j w brzmieniu:

„2j) kontrola przestrzegania przez przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową przepisów ustawy z dnia … o konsumenckiej pożyczce lombardowej (Dz. U. poz. …);”.

Art. 52. W ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2022 r. poz. 246 i 2339) w art. 4 w ust. 1 w pkt 7 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 8 w brzmieniu:

„8) konsumenckiej pożyczki lombardowej, o których mowa w ustawie z dnia … o konsumenckiej pożyczce lombardowej (Dz. U. poz. ...).”.

Art. 53. W ustawie z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz. U. z 2020 r. poz. 287, z 2021 r. poz. 2105 oraz z 2022 r. poz. 2337 i 2581) w art. 43 po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się do umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej zawieranej na odległość, o której mowa w ustawie z dnia … o konsumenckiej pożyczce lombardowej (Dz. U. poz. …).”.

Art. 54. W ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 187, 1488 i 2640) w art. 2:

1) w pkt 1 w lit. d wyrazy „klienta pośrednika kredytowego oraz klienta, o którym mowa w art. 2 ust. 1 lit. g rozporządzenia 2020/1503” zastępuje się wyrazami „klienta pośrednika kredytowego, klienta, o którym mowa w art. 2 ust. 1 lit. g rozporządzenia 2020/1503, oraz klienta przedsiębiorcy wykonującego działalność lombardową, o którym mowa w ustawie z dnia …. o konsumenckiej pożyczce lombardowej (Dz. U. poz. ….),”;
2) w pkt 3 w lit. m średnik zastępuje się przecinkiem i dodaje się lit. n w brzmieniu:

„n) przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową, o którym mowa w ustawie z dnia …. o konsumenckiej pożyczce lombardowej;”.

Art. 55. W ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2022 r. poz. 593, z późn. zm.[2)]) w art. 2 w ust. 1 w pkt 25 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 26 w brzmieniu:

„26) przedsiębiorcy wykonujący działalność lombardową, o których mowa w ustawie z dnia … o konsumenckiej pożyczce lombardowej (Dz. U. poz. …).”.

Rozdział 8

Przepisy przejściowe i końcowe

Art. 56. 1. Przedsiębiorca wykonujący w dniu wejścia w życie ustawy działalność gospodarczą w zakresie udzielania lub dawania przyrzeczenia zawierania umów spełniających określone w ustawie warunki dla umów konsumenckiej pożyczki lombardowej może wykonywać dalej tę działalność bez spełnienia wymogu uzyskania wpisu do rejestru, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

2. Przedsiębiorca, o którym mowa w ust. 1, który złoży wniosek o wpis do rejestru w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, może po upływie tego terminu wykonywać dalej działalność, o której mowa w ust. 1, bez wpisu do tego rejestru do dnia prawomocnego rozpatrzenia wniosku o wpis.

Art. 57. 1. Przedsiębiorca wpisany do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, którego firma w dniu wejścia w życie ustawy zawiera oznaczenie „lombard”, zgłasza do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej zmianę swojej firmy dostosowującą jej brzmienie do art. 35 ust. 3, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

2. Przedsiębiorca wpisany do Krajowego Rejestru Sądowego, którego firma w dniu wejścia w życie ustawy zawiera oznaczenie „lombard” i który w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nie złożył wniosku o wpis do rejestru, zgłasza niezwłocznie do Krajowego Rejestru Sądowego zmianę swojej firmy dostosowaną do art. 35 ust. 3.

3. Przedsiębiorca wpisany do Krajowego Rejestru Sądowego, którego firma w dniu wejścia w życie ustawy zawiera oznaczenie „lombard” i który złożył wniosek o wpis do rejestru, zgłasza do Krajowego Rejestru Sądowego zmianę swojej firmy dostosowującą jej

---

[2)] Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2022 r. poz. 655, 835, 2180 i 2185 oraz z 2023 r. poz. 180 i 326.

brzmienie do art. 35 ust. 3, w terminie 7 dni od dnia prawomocnej odmowy dokonania wpisu do rejestru.

4. Wniosek o zmianę wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego w zakresie, o którym mowa w ust. 2 i 3, nie podlega opłacie sądowej ani opłacie za ogłoszenie w Monitorze Sądowym i Gospodarczym.

Art. 58. Przepisów niniejszej ustawy nie stosuje się do umów zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy.

Art. 59. Ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Załącznik do ustawy z dnia …(Dz. U. poz. …)

FORMULARZ INFORMACYJNY DOTYCZĄCY UMOWY KONSUMENCKIEJ POŻYCZKI LOMBARDOWEJ

1. **Dane konsumenta**

Imię	
Nazwisko	
Adres zamieszkania	

2. **Dane przedsiębiorcy wykonującego działalność lombardową**

Przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową:	(firma)
Adres	(w tym adres do korespondencji, jeżeli jest inny niż adres siedziby)
Siedziba	
Numer w rejestrze przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową	
Adres poczty elektronicznej (jeżeli posiada)	
Numer telefonu (jeżeli posiada)	
Numer faksu (jeżeli posiada)	
Adres strony internetowej (jeżeli posiada)	

3. **Opis głównych cech konsumenckiej pożyczki lombardowej**

Kwota konsumenckiej pożyczki lombardowej i sposób jej ustalania Jest to maksymalna kwota wszystkich środków pieniężnych, nieobejmujących kwot przeznaczanych na pokrycie kosztów udzielanej konsumenckiej pożyczki lombardowej, które zostaną udostępnione na podstawie zawartej umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej	Kwota: […] Sposób ustalania kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej

Termin i sposób wypłaty kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej	Kwota konsumenckiej pożyczki lombardowej zostanie wypłacona: w następującym terminie […]*; w następujący sposób […]** *(np. „w terminie najpóźniej 2 dni roboczych od dnia zawarcia umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej”) **(np. „przelewem na wskazany przez konsumenta rachunek bankowy”)
Zasady i terminy zapłaty całkowitej kwoty do spłaty	– zapłata będzie dokonana na następujących warunkach: • wskazanie kwoty, liczby i częstotliwości płatności rat konsumenckiej pożyczki lombardowej – w przypadku zapłaty w jednej racie należy wskazać „jedna rata w wysokości […] zł (słownie: […] zł, płatna do […] dnia od dnia udostępnienia środków”)
Całkowita kwota do spłaty Jest to suma kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej oraz wszelkich kosztów, które należy ponieść w związku z umową konsumenckiej pożyczki lombardowej	[…] zł (słownie: […] zł)
Sposób ustanowienia zabezpieczenia lombardowego	(należy wskazać sposób ustanowienia zabezpieczenia lombardowego, o którym mowa w art. 3 pkt 9 ustawy)
Przedmiot zabezpieczenia lombardowego Jest to określenie rzeczy ruchomej, która stanowi zabezpieczenie udzielonej konsumenckiej pożyczki lombardowej, obejmujące wskazanie jej rodzaju, marki lub cech szczególnych, o ile je posiada	
Szacunkowa wartość przedmiotu zabezpieczenia lombardowego i sposób ustalenia tej wartości Jest to oszacowana przez przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową wartość przedmiotu mającego stanowić zabezpieczenie konsumenckiej pożyczki lombardowej	

4. Koszty konsumenckiej pożyczki lombardowej

Całkowity koszt konsumenckiej pożyczki lombardowej i jego składniki	– na całkowity koszt konsumenckiej pożyczki lombardowej, wynoszący […] zł (słownie: […] złotych), składają się:

Wysokość wszelkich kosztów, które należy ponieść w związku z umową konsumenckiej pożyczki lombardowej	• należy wskazać wysokość każdego z kosztów składającego się na całkowity koszt udzielanej konsumenckiej pożyczki lombardowej
Skutek braku zapłaty całkowitej kwoty do spłaty	– w przypadku niezapłacenia w całości lub części całkowitej kwoty do spłaty przedmiot zabezpieczenia lombardowego zostanie wystawiony na sprzedaż przez przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową po upływie 30 dni od dnia upływu terminu zapłaty całkowitej kwoty do spłaty
Sposób sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego W jaki sposób i w jakim terminie rzecz ruchoma, stanowiąca przedmiot zabezpieczenia lombardowego, zostanie sprzedana w przypadku braku zapłaty całkowitej kwoty do spłaty lub jej części w terminie	– należy wskazać tryb sprzedaży – w zależności od szacunkowej wartości przedmiotu zabezpieczenia lombardowego (aukcja elektroniczna/sprzedaż bezpośrednia)

5. Inne ważne informacje

Sposób i zasady rozliczenia kwoty nadwyżki ze sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego W jaki sposób i w jakim terminie od dnia sprzedaży rozliczona zostanie nadwyżka uzyskana ze sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego, w przypadku braku zapłaty całkowitej kwoty do spłaty lub jej części w terminie	– w przypadku sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego zostanie wypłacona kwota odpowiadająca różnicy pomiędzy pozostającą na dzień sprzedaży niezapłaconą częścią całkowitej kwoty do spłaty a kwotą uzyskaną ze sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego. *– kwota ta zostanie pomniejszona o […]%.** *(jeżeli % kwoty jest pobierany przez przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową)
Prawo do zapłaty całkowitej kwoty do spłaty po terminie	– w przypadku braku zapłaty całkowitej kwoty do spłaty lub jej części w terminie przedmiot zabezpieczenia lombardowego może być odkupiony przez konsumenta w terminie 30 dni od upływu terminu zapłaty całkowitej kwoty do spłaty określonej w umowie za następującą cenę: • pozostająca na dzień odkupu część całkowitej kwoty do spłaty • […]% kwoty pozostałej na dzień odkupu części całkowitej kwoty do spłaty
Procedura i zasady rozpatrywania reklamacji	(należy opisać procedurę reklamacyjną, w szczególności: zasady i tryb zgłaszania reklamacji oraz termin jej rozpatrzenia przez

W przypadku złożenia reklamacji, zostanie ona rozpatrzona na zasadach i w trybie określonych w procedurze stosowanej przez przedsiębiorcę	przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową)

6. Dodatkowe informacje podawane w przypadku umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej zawieranej na odległość

Sposób porozumiewania się z konsumentem Przyjęte sposoby kontaktu, takie jak numer telefonu, adres e-mail	
Koszty korzystania ze środka porozumiewania się na odległość w celu zawarcia umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej (w przypadku stosowania kosztów wyższych niż stosowane zwykle w przypadku korzystania z tego środka porozumiewania się)	
Opłaty za transport, usługi pocztowe oraz inne koszty (w przypadku gdy nie można ustalić wysokości tych opłat i kosztów – informacja o obowiązku ich uiszczenia) Wysokość opłat i kosztów do poniesienia w związku z zawarciem umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej	
Odstąpienie od umowy	Konsumentowi przysługuje prawo odstąpienia od umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej zawartej na odległość, w terminie 7 dni od dnia jej zawarcia
Odsetki należne przedsiębiorcy wykonującemu działalność lombardową w przypadku odstąpienia przez konsumenta od umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej zawartej na odległość oraz stawka dzienna tych odsetek	W przypadku odstąpienia od umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej należne będą odsetki na rzecz przedsiębiorcy wykonującego działalność lombardową, liczone od dnia wypłaty kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej do dnia dokonania jej zwrotu przez konsumenta – za każdy dzień. Stawka dzienna wynosić będzie […] zł (słownie: […] zł)
Koszty, które nie podlegają zwrotowi w przypadku odstąpienia od umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej	W przypadku odstąpienia od umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej, następujące bezzwrotne koszty poniesione przez przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową w związku z zawarciem tej umowy nie podlegają zwrotowi: • koszty sądowe: […] zł (słownie: […] zł)* • koszty ponoszone na rzecz organów administracji publicznej: […] zł (słownie: […] zł)*

	*(należy wskazać tylko wtedy, jeżeli takie koszty zostały poniesione, np. w związku z ustanowieniem zabezpieczenia lombardowego)

UZASADNIENIE

I. Potrzeba i cel projektu ustawy

Z informacji pozyskanych za pomocą prowadzonego monitoringu rynku finansowego, wpływających m.in. do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wynika, że w ostatnich latach wzrasta popularność pożyczek udzielanych pod „zastaw" (pożyczek lombardowych).

Nie tylko na podstawie prowadzonych badań, lecz również codziennych obserwacji, można stwierdzić, że punkty lombardowe są dziś łatwo dostępne i powszechnie obecne na ulicach polskich miast. Czynniki takie jak widoczność, dostępność oraz łatwość przeprowadzenia transakcji sprawiają, że lombardy szybko zdobywają zainteresowanie klientów. Szczególnie w ostatnim czasie można zauważyć wzrost zainteresowania usługami przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową.

Z danych Związku Przedsiębiorców i Pracodawców (ZPP)[1] wynika, że kiedykolwiek z usług lombardu skorzystało 14% Polaków. Łącznie jest to już prawie 4,5 mln odbiorców tych usług. Od marca 2020 r. z tej metody pozyskiwania środków pieniężnych skorzystało 5% obywateli. Ilość tę należy uznać za znaczącą, biorąc pod uwagę, że jednocześnie, w tym samym okresie, tj. od marca 2020 r. do maja 2021 r., z kredytu konsumenckiego skorzystało 10% obywateli. W liczbach bezwzględnych oznacza to, że w tym okresie ok. 1,5 mln Polaków skorzystało z usług punktów lombardowych w 2020 r.

Jednocześnie w powyższym okresie aż 22% respondentów pozyskało gotówkę przez sprzedaż posiadanych przedmiotów z wykorzystaniem platform internetowych typu OLX lub Facebook. Wskazuje to na zwiększone – w okresie pandemii – zainteresowanie pozyskiwaniem środków pieniężnych drogą sprzedaży posiadanych dóbr, co może być spowodowane pogarszającą się sytuacją materialną niektórych grup społecznych. Znalazło to potwierdzenie we wspomnianym opracowaniu ZPP, zgodnie z którym około 1/3 klientów lombardów, którzy skorzystali z ich usług od marca 2020 r., przyznawało, że było to związane z pogorszeniem się ich sytuacji materialnej w związku z pandemią COVID-19. Jednocześnie aż 41% z nich deklaruje, że skorzystanie z lombardu wymusiła na nich odmowa udzielenia kredytu lub pożyczki[2] w instytucjach finansowych.

---

[1] „Rynek lombardów w Polsce nieprawidłowości, ochrona konsumentów, ryzyka systemowe." – Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, maj 2021 r., Wykres 4 s. 10.

[2] Tamże – s. 11.

Rozwojowi tego trendu sprzyja zaostrzenie polityki warunków udzielania kredytu konsumenckiego w dobie pandemii. Wskutek zmian legislacyjnych ograniczone było udzielanie pożyczek krótkoterminowych, tj. o okresie spłaty krótszym niż 30 dni. Dla części konsumentów stanowi to istotne utrudnienie w pozyskaniu środków finansowych. W tej sytuacji dostęp do szybkiej gotówki oferowany przez lombardy powoduje wzrost udziału przedsiębiorców prowadzących ten rodzaj działalności w rynku pożyczek.

Z badań wynika, że zdecydowana większość zastawiających przedmioty w lombardzie (88%), jeśli wykupuje zastaw, robi to w ciągu miesiąca. Średnia wycena zastawu wynosi 397 zł, zaś cena wykupu 469 zł. Wskazuje to, że rynek klientów lombardów pokrywa się istotnie z rynkiem klientów pożyczek krótkoterminowych: na jednym i drugim rynku klienci nie mogą skorzystać z tańszych produktów finansowych, poprawiających płynność (karta kredytowa, limit zadłużenia w ROR), za to potrzebują relatywnie niewielkiej sumy na krótki czas.

Według danych BIK (Q1-Q2 roku 2021), na rynku pożyczek pozabankowych udzielanych jest około 150 tys. krótkoterminowych (do 30 dni) pożyczek miesięcznie, o średniej wartości około 1800 zł. Przed wprowadzeniem tarczy antykryzysowej w 2020 r., która ograniczyła koszty pozaodsetkowe pożyczek krótkoterminowych, instytucje pożyczkowe udzielały też ok. 10 tys. bardzo krótkich pożyczek (do 14 dni) na średnią kwotę około 820 zł. Co więcej, ponad połowa (61%) udzielanych pożyczek pozabankowych służy spłacie wcześniejszych zobowiązań. Można zatem sądzić, że przeciętny klient lombardu to osoba w podobnej lub gorszej sytuacji finansowej niż przeciętny klient firm pożyczkowych, w wielu przypadkach pozbawiona zdolności kredytowej. Warto przy tym zaznaczyć, że już klienci firm pożyczkowych są osobami o relatywnie słabej sytuacji finansowej: wg danych BIK, w 2021 r. ich średni *scoring* kredytowy to 478, w porównaniu do 521 dla reszty kredytobiorców – to bardzo duża różnica. Ponadto 28,5% pożyczek posiada zaległości w spłacie powyżej 90 dni, podczas gdy dla kredytów ratalnych jest to 7,7% a kart kredytowych – 8,1%. Klientami firm pożyczkowych są ludzie młodzi – średni wiek zaciągnięcia pierwszej pożyczki zmalał w porównaniu z 2018 r. o półtora roku, do zaledwie 27,3 lat (dla kredytów bankowych jest to 32,5 roku).

Ilościowe oszacowanie wielkości rynku lombardów nie jest możliwe w sposób bezpośredni na podstawie sprawozdań finansowych bądź baz danych instytucji informacji gospodarczej. Możliwa jest tylko obarczona dużą dozą niepewności interpolacja danych z opracowania ZPP oraz bazy BIK przez próbę porównania klientów lombardów z klientami firm pożyczkowych. Według opracowania ZPP, liczba klientów tych instytucji w okresie pandemii stała się zbliżona (5% vs 6%). Zakładając, że osoby korzystające z lombardu robią to tak samo

często jak osoby korzystające z pożyczek pozabankowych, oraz średnią wartość pożyczki lombardowej w wysokości 500 zł, dawałoby to interpolowaną wielkość rynku rzędu 1 mld zł. Jeśli przyjmie się, że są to osoby o szczególnych problemach z płynnością finansową, proporcjonalna liczba wizyt w lombardzie może być odpowiednio większa. Ostatecznie daje to estymacje rzędu 1–2 mld zł.

Po 10 latach obowiązywania ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2022 r. poz. 246, z późn. zm.), zwanej dalej „UKK", należy również stwierdzić, że przedsiębiorcy wykonujący działalność lombardową omijają obowiązek stosowania przedmiotowej ustawy. Mimo że formalnie przepisy UKK od dekady powinny mieć zastosowanie do lombardów, w praktyce istniejąca regulacja jest nieskuteczna. Przedsiębiorcy unikają formalnego rejestrowania i funkcjonowania jako lombardy, dzięki czemu obchodzą rozwiązania zawarte w UKK. W wielu punktach dochodzi również do nieprawidłowości, m.in. w zakresie przepisów RODO. Umowy niejednokrotnie nie zawierają klauzul o przetwarzaniu danych osobowych klientów.

Wycena przedmiotu przyjmowanego w lombardach stanowi średnio jedynie ok. 35% jego wartości. Dochodzi także do sytuacji, w których klienci nie mają możliwości wcześniejszego zapoznania się z umową lub późniejszego odstąpienia od niej. Brak jasnych zasad kalkulacji kosztów pożyczki to kolejna zidentyfikowana nieprawidłowość – zdarza się, że ustnie przekazywane informacje o kosztach pożyczki pod zastaw są rozbieżne z tym, co ostatecznie znajduje się w dokumentacji umownej. W efekcie zdarza się, że za pożyczkę lombardową trzeba zapłacić nawet 1,5% dziennie. Jest to jaskrawe naruszenie przepisów ograniczających wysokość kosztów, jakie mogą być pobierane od konsumentów, zarówno tych zawartych w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, z późn. zm.), określających maksymalną wysokość odsetek, jak i tych zawartych w UKK, regulujących maksymalną wysokość pozaodsetkowych kosztów. Dodatkowo brak jest zabezpieczeń w przypadku umów zawieranych na odległość, które stanowią rozwijający się segment tego rynku. Ponadto brak regulacji zasad sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego jest istotnym problemem, z uwagi na potencjalne nadużycia związane z brakiem prawidłowego rozliczenia kwoty uzyskanej ze sprzedaży, w sytuacji gdy wartość przedmiotu zabezpieczenia lombardowego jest wyższa niż kwota zobowiązania.

Z uwagi na powyższe konieczne jest podjęcie interwencji legislacyjnej mającej na celu kompleksowe uregulowanie działalności przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową w Polsce, w tym objęcie tej działalności przynajmniej skutecznym monitoringiem, tak aby zapewnić odpowiedni poziom ochrony praw konsumentów.

II. Obowiązujący stan prawny

Umowy pożyczki lombardowej, których cechą charakterystyczną jest zabezpieczenie zastawem na rzeczy ruchomej, w których odpowiedzialność konsumenta jest ograniczona do wartości przedmiotu zabezpieczenia, zostały wyłączone przez ustawodawcę unijnego z zakresu regulacji dyrektywy 2008/48/WE (art. 2 ust. 2 lit. k), zwanej dalej „dyrektywą CCD". Należy jednak zauważyć, że dyrektywa CCD przewiduje możliwość rozszerzenia stosowania przez państwa członkowskie jej przepisów do umów o kredyt nieobjętych jej zakresem zastosowania (pkt 10 preambuły). Polski ustawodawca, dokonując wdrożenia dyrektywy CCD do krajowego porządku prawnego, zdecydował się na skorzystanie z powyższej możliwości i objęcie pożyczek lombardowych UKK. W założeniach do UKK wskazano, że przyjęcie innego rozwiązania mogłoby oznaczać pogorszenie sytuacji konsumenta. Nie ulega bowiem wątpliwości, że konsumenci, korzystający z pożyczek lombardowych, to przede wszystkim osoby, które – z uwagi na swoją ciężką sytuację majątkową i zarobkową – nie są w stanie uzyskać pożyczki (kredytu) w banku z uwagi na brak zdolności kredytowej. Zatem jest to grupa osób, która wymaga szczególnej ochrony przed wyzyskaniem ich niekorzystnej sytuacji materialnej. Wyłączenie tej kategorii pożyczek mogłoby stanowić zagrożenie obchodzenia przepisów UKK, przy jednoczesnym braku odpowiednich mechanizmów zabezpieczających konsumentów przed nadużyciami ze strony właścicieli lombardów.

Jak już zostało wskazane powyżej, przedsiębiorcy wykonujący działalność lombardową omijają obowiązek stosowania UKK. Dlatego konieczne jest wprowadzenie zmian legislacyjnych przeznaczonych dla rynku lombardowego, mających na celu zapewnienie odpowiedniej ochrony konsumenta korzystającego z usług przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową.

W toku analiz poprzedzających niniejszą inicjatywę ustawodawczą rozważane były dwie koncepcje legislacyjne: wprowadzenie zmian do UKK oraz zaprojektowanie nowej ustawy regulującej konsumencką pożyczkę lombardową. Poniżej przedstawione zostały wyniki analizy tych opcji:

- **Wprowadzenie zmian do UKK, uszczelniających system**

Z wywiadów prowadzonych przez pracowników Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwanego dalej „UOKiK", w związku z oceną zasadności wszczęcia postępowań w zakresie naruszania zbiorowych praw konsumentów, wynika, że praktyka polegająca na ukrywaniu prawdziwego charakteru prowadzonej działalności wymaga wprowadzenia regulacji polegających na zdefiniowaniu działalności lombardowej oraz umowy

konsumenckiej pożyczki lombardowej. Jednocześnie, po analizie obowiązujących regulacji, z uwagi na umiejscowienie w systemie prawnym UKK, która jest regulacją o charakterze ogólnym, nie jest możliwe wprowadzenie przepisów określających, na czym polega wykonywanie działalności lombardowej, oraz definicji umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej do tej ustawy.

Należy wskazać, że bardziej czytelne i prawidłowe systemowo będzie wydzielenie regulacji dotyczącej konsumenckiej pożyczki lombardowej do oddzielnej ustawy. Ponadto wprowadzenie do UKK regulacji dotyczącej konsumenckiej pożyczki lombardowej spowodowałoby brak jej czytelności, co byłoby niekorzystne z punktu widzenia adresatów regulacji, szczególnie konsumentów. W przypadku wprowadzenia zmian do UKK, konieczne byłoby stosowanie mało przejrzystego systemu odesłań i wyłączeń z obowiązujących przepisów. Ponadto regulacja UKK zawierałaby różne reżimy regulacyjne dotyczące instytucji pożyczkowych i przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową w zakresie m.in. wymogów warunkujących podejmowanie i wykonywanie działalności, ale także zakresu nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego, zwanej dalej „KNF".

- **Opracowanie kompleksowej regulacji przeznaczonej dla konsumenckiej pożyczki lombardowej**

Z uwagi na analizę funkcjonowania rynku lombardów, której wnioski zostały wskazane powyżej, a także wyniki analizy możliwości dokonania zmian w UKK, należy stwierdzić, że opracowanie nowej ustawy, regulującej w sposób kompleksowy problematykę konsumenckiej pożyczki lombardowej, jest optymalną opcją interwencji legislacyjnej w tym obszarze.

Projektowana regulacja ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej określi zasady wykonywania tego rodzaju działalności gospodarczej w sposób zbliżony do regulacji UKK, uwzględniający przy tym skalę prowadzonej działalności gospodarczej, zazwyczaj mniejszą niż prowadzona przez podmioty podlegające regulacji UKK. Projektowana regulacja pozwoli na określenie transparentnych ram wykonywania działalności lombardowej, które jasno określą obowiązki przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową, definicję i elementy umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej, pozaodsetkowe koszty regulowane w sposób zbliżony do UKK, pozwalający jednocześnie na uwzględnienie specyfiki branży, a także zasady dotyczące sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego oraz zasady odpowiedzialności za naruszenie ustawy.

Celem proponowanych rozwiązań jest ograniczenie szarej strefy i prowadzenie skutecznego monitoringu tego rynku przez obowiązek rejestracji działalności w rejestrze

przedsiębiorców, a także wzrost poziomu ochrony konsumenta. Należy podkreślić, że obecnie właśnie brak skutecznego monitoringu tego rynku nie pozwala na wyczerpujące oszacowanie jego wielkości, realnych obrotów przedsiębiorców, a nawet ich liczby. Tymczasem dynamiczny rozwój tego segmentu rynku pożyczek, w tym zwiększona obecność przedsiębiorców w Internecie, sprawia, że problem braku odpowiedniego zabezpieczenia konsumentów będzie tylko narastał. Z uwagi na powyższe, wskazane jest opracowanie ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej i wprowadzenie jej do systemu prawnego.

III. Szczegółowe rozwiązania zawarte w projekcie

Proponuje się kompleksowe uregulowanie konsumenckiej pożyczki lombardowej przez określenie:

- zasad wykonywania działalności lombardowej,
- zasad i trybu zawierania umów konsumenckiej pożyczki lombardowej oraz umów sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego,
- praw i obowiązków konsumenta związanych z umową konsumenckiej pożyczki lombardowej,
- obowiązków przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową i skutków ich uchybienia.

1) działalność lombardowa i warunki jej wykonywania

- <u>zakres działalności lombardowej</u>

Projektowany art. 4 wskazuje, że przez działalność lombardową rozumie się działalność gospodarczą polegającą na:

1) zawieraniu przez przedsiębiorcę umów konsumenckiej pożyczki lombardowej z konsumentem lub
2) sprzedaży przez przedsiębiorcę przedmiotu zabezpieczenia lombardowego.

Konstrukcja zaproponowana w projektowanym art. 4 jest analogiczna do obowiązującej na gruncie innych ustaw regulujących wykonywanie poszczególnych rodzajów działalności gospodarczej, np. art. 2 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 129), art. 5 określający czynności bankowe ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2022 r. poz. 2324, z późn. zm.) czy art. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1650, z późn. zm.).

Podstawowym rodzajem umów zawieranych przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność lombardową będą umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej, ale przedsiębiorca ten zawiera również umowy sprzedaży rzeczy ruchomej, w przypadku braku spłaty zobowiązania. Projektodawca starał się uwypuklić ten aspekt działalności lombardowej przez wskazanie w art. 4, że przez działalność lombardową rozumie się działalność gospodarczą polegającą na zawieraniu umów sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego. Z informacji zawartych w opracowaniu ZPP dotyczącym tego rynku wynika, że sprzedaż przedmiotu zabezpieczenia lombardowego stanowi coraz większy obszar w zakresie tej działalności. Przedsiębiorcy wykonujący działalność lombardową prowadzą obecnie również aktywną działalność sprzedaży przedmiotów używanych, za pośrednictwem platform internetowych, np. Allegro.pl oraz Olx.pl. Dwa największe zidentyfikowane podmioty posiadają w bieżącej ofercie ponad dwa tysiące aktywnych aukcji. Mniejsze podmioty prowadzące działalność lombardową wystawiają po kilkaset aukcji. Z uwagi na powyższe, należy wskazać umowy sprzedaży jako element wyróżniający ten rodzaj działalności gospodarczej.

Regulacje zawarte w projektowanej ustawie nie będą miały zastosowania do banków, oddziałów banków zagranicznych oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (art. 2 projektu). Za wyłączaniem ww. podmiotów spod reżimu projektowanej ustawy przemawia przede wszystkim fakt, że zakres działalności tych podmiotów jest zupełnie inny niż podmiotów prowadzących działalność lombardową oraz działalność tych podmiotów jest już uregulowana ustawowo. Ponadto podmioty te są również objęte ustawowym nadzorem KNF.

- <u>zasady podjęcia i wykonywania działalności lombardowej</u>

W odniesieniu do zasad wykonywania działalności lombardowej najistotniejszym wymogiem prowadzenia działalności tego typu, zgodnie z projektowaną ustawą, ma być obowiązek wpisu do rejestru przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową, który prowadzony będzie przez KNF w systemie teleinformatycznym (art. 38 ust. 3 projektu). Opłata za dokonanie wpisu do rejestru ma wynosić 600 zł, a za zmianę wpisu w rejestrze oraz za wykreślenie wpisu z rejestru – 200 zł. Opłaty te mają pokrywać koszty prowadzenia rejestru przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową przez KNF. Ich wysokość jest tożsama z wysokością opłat dotyczących wpisu, zmiany wpisu oraz wykreślenia wpisu do rejestru instytucji pożyczkowych, które zostały określone w art. 59ad UKK.

Ponadto wprowadzony zostanie obowiązek wykonywania działalności lombardowej w formie spółki kapitałowej (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej – art. 35 ust. 1 projektu) oraz wymóg kapitału zakładowego spółki z ograniczoną odpowiedzialnością na poziomie 50 000 zł (art. 35 ust. 4 projektu). Powyższe warunki mają na celu zwiększenie pewności konsumentów co do prawdziwości danych oraz wiarygodności samego podmiotu, z którym zawierają umowę pożyczki lombardowej. Jest to również istotne z uwagi na projektowane rozwiązania w zakresie obowiązku zwrotu konsumentowi nadwyżki uzyskanej ze sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego, ponieważ w związku z ww. obowiązkiem, pomimo iż umowa między lombardem a konsumentem nie będzie już wykonywana, to między stronami tej umowy pozostaną ww. zobowiązania do uregulowania. Jedną z zasad wykonywania działalności lombardowej będzie również możliwość używania przez przedsiębiorcę w firmie oznaczenia „lombard". Ponadto w projekcie ustawy wskazano, że oznaczenia „lombard" może używać wyłącznie przedsiębiorca, który wykonuje działalność lombardową (art. 35 ust. 3 projektu).

Proponowany próg kapitału zakładowego spółki z ograniczoną odpowiedzialnością na poziomie 50 000 zł pozwala mniejszym przedsiębiorcom na spełnienie wymogów projektowanej ustawy. Ten rodzaj działalności zazwyczaj jest prowadzony przez mniejsze podmioty: wg danych BIK (Q1-Q2) na rynku pożyczek pozabankowych udzielanych jest około 150 tys. krótkoterminowych (do 30 dni) pożyczek miesięcznie, o średniej wartości około 1800 zł. Z opracowania ZPP wynika, że zdecydowana większość zastawiających przedmioty w lombardzie (88%), jeśli wykupuje zastaw, robi to w ciągu miesiąca, średnia cena zastawu wynosi 397 zł, a wykupu 469 zł.

Zarówno wymóg dotyczący kapitału zakładowego, jak i wykonywania działalności gospodarczej w formie spółki z o.o. lub spółki akcyjnej, mają na celu zapewnienie właściwej organizacji przedsiębiorstwa oraz profesjonalizację usług. Nadrzędnym interesem publicznym chronionym przez wprowadzenie ograniczeń w wykonywaniu działalności gospodarczej w ww. formach: minimalnego kapitału zakładowego, rejestracji działalności oraz formy prawnej wykonywania działalności jest zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony konsumenta.

Należy podkreślić wskazany już fakt, że wymagania nałożone na lombardy – tak w zakresie wymogów kapitałowych, jak i charakteru wykonywanej działalności – zostały oszacowane na poziomie uwzględniającym charakter i profil ryzyka wykonywanej działalności.

Kluczowym przy tym powinien być w ocenie projektodawcy fakt, że w istocie minimalny kapitał zakładowy na poziomie ustalonym w projekcie nie stanowi dodatkowego obciążenia przedsiębiorców udzielających obecnie pożyczek, które spełniają kryteria do uznania ich za

pożyczki lombardowe w rozumieniu przepisów projektu. Już obecnie bowiem tacy przedsiębiorcy powinni *de facto* spełniać wymogi określone dla pożyczkodawców wynikające z przepisów UKK, tj. wyższe niż określone w projekcie.

Doświadczenia UOKiK wskazują na występującą na rynku zależność, według której mniejsze firmy pożyczkowe generują proporcjonalnie więcej nieprawidłowości/skarg niż podmioty większe, co tym bardziej sugeruje wysoki „próg wejścia na rynek". Pożyczki pod zastaw w lombardach dotyczą średnio znacznie niższych kwot (kilkuset złotych) i nie ma tam ryzyka rolowania, a jedynie przepadku przedmiotu zabezpieczenia. Ideą działalności lombardu jest też lokalność, łatwa fizyczna dostępność, a niekoniecznie efekty skali przez usieciowienie. Wymóg kapitałowy dla lombardu ma zapewnić minimalny poziom świadczonych usług, ale nie efekty systemowe/strukturalne, jak przy podmiotach rynku finansowego.

Z uwagi na powyższe należy uznać, że wprowadzane ograniczenia wykonywania działalności gospodarczej są zasadne oraz proporcjonalne i zgodne z wymogami art. 67 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221).

Ponadto w ocenie projektodawcy, ze względu na wysoką sensytywność tego rynku, za konieczne należy uznać obowiązywanie wymogów dotyczących niekaralności członków zarządu, rady nadzorczej i komisji rewizyjnej, likwidatorów oraz prokurentów (art. 36 projektu).

W art. 43 projektu ustawy został nałożony wymóg sprawowania kontroli nad przestrzeganiem przepisów projektowanej ustawy przez przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową. Kontrolę tę będzie wykonywała Inspekcja Handlowa na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1706). Inspekcja Handlowa ze względu na strukturę posiada większą możliwość dokonywania doraźnej kontroli przedsiębiorców na obszarze całego kraju.

Odnośnie przypisania Inspekcji Handlowej zadań w zakresie kontroli wykonywania działalności lombardowej, zaś KNF prowadzenia odpowiedniego rejestru podmiotów wykonujących działalność lombardową, należy zauważyć, że lombardy nie należą do podmiotów rynku finansowego i ich kontrola przez KNF z racji rozproszenia tego rynku byłaby niemożliwa. Jakkolwiek prowadzenie rejestru działalności regulowanej jest związane z weryfikacją spełnienia przez przedsiębiorcę ustawowych warunków wykonywania działalności gospodarczej, projektodawca dążył do uproszczenia badania przez KNF spełnienia przez przedsiębiorców wymogów rejestracyjnych, wprowadzając m.in. możliwość złożenia przez przedsiębiorców stosownych oświadczeń. Ponadto KNF, prowadząc analogiczny rejestr instytucji pożyczkowych, posiada odpowiednie doświadczenie do sprawnego wdrożenia rejestru podmiotów wykonujących działalność lombardową.

2) umowa konsumenckiej pożyczki lombardowej

- definicja

Projektowana ustawa o konsumenckiej pożyczce lombardowej definiuje umowę konsumenckiej pożyczki lombardowej (art. 3 pkt 7 projektu) 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. Wprowadzenie nowego rodzaju umowy nazwanej ma na celu wyróżnienie typu umów z konsumentami, dla których jedynym zabezpieczeniem wykonania umowy jest ustanowienie zastawu na rzeczy ruchomej. Zaproponowana konstrukcja umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej oparta jest na konstrukcji umowy pożyczki, o której mowa w art. 720 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, z uwzględnieniem cech charakterystycznych takiej umowy zabezpieczonej zastawem. Jednocześnie sformułowanie „oddanie do dyspozycji" konsumenta środków pieniężnych nawiązuje do definicji umowy kredytu zawartej w art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe.

Jednym z zidentyfikowanych problemów rynku działalności lombardowej jest unikanie stosowania ustawy przez skonstruowanie umowy zawieranej z konsumentem w taki sposób, by ukryć, że de facto jest to umowa pożyczki. Umowy na pożyczki pod zastaw przybierają formy:

- przedwstępnej sprzedaży przyrzeczonej (z terminem i wskazanymi kosztami odstępnego),
- przedwstępnej sprzedaży (z terminem i wskazanymi kosztami odstępnego),
- sprzedaży z zagwarantowanym prawem odkupu (w ustalonym terminie za wskazane koszty),
- umowy na przechowanie przedmiotu na okres ustalony (z minimalną kwotą odstępnego).

Można zaobserwować dużą różnorodność i kreatywność w zakresie konstrukcji takich umów, np. podpisywanie umów sprzedaży z prawem odkupu rzeczy przez ich wcześniejszego właściciela czy umów na odpłatne przechowywanie przedmiotu (zamiast umów o kredyt konsumencki). Umowy takie nie są klasyfikowane jako pożyczki konsumenckie, co stanowi pretekst do unikania wymogów UKK. Z uwagi na powyższe planuje się wprowadzić przepis art. 5. Zgodnie z art. 5 ust. 1 projektu, jeżeli z zawartej przez przedsiębiorcę z konsumentem umowy wynika, że:

a) 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,
b) zawarcie tej umowy wiąże się z ustanowieniem zabezpieczenia, spełniającego warunki, o których mowa w art. 3 pkt 9 projektu,
c) konsument jest zobowiązany do poniesienia kosztów związanych z tą umową

– w razie wątpliwości przyjmuje się, że strony zawarły umowę konsumenckiej pożyczki lombardowej.

W przypadku zawarcia przez przedsiębiorcę z konsumentem umowy, o której mowa w art. 5 ust. 1 projektu, 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, to przyjmuje się, że kwotę pożyczki lombardowej stanowi równowartość tych rzeczy, wierzytelności lub innych praw według stanu na dzień zawarcia umowy (art. 5 ust. 3 projektu). Należy także podkreślić, że 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 projektu, przyjmuje się, że strony zawarły umowę konsumenckiej pożyczki lombardowej (art. 5 ust. 2 projektu). Wprowadzenie przedmiotowej regulacji ma stanowić zabezpieczenie stosowania projektowanej ustawy, również w przypadku umów, o których mowa powyżej. Charakter umowy, pod kątem spełniania przez nią przesłanek pozwalających zakwalifikować ją jako umowę konsumenckiej pożyczki lombardowej, będzie oceniany *ad casum*.

Określone w art. 5 ust. 3 projektu sformułowanie „oddanie do dyspozycji" występuje również w definicji umowy kredytu sformułowanej w art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe. Przedsiębiorcy wykonujący działalność, która mogłaby zostać określona jako „działalność lombardowa", stosują obecnie wzorce umów mające na celu obejście UKK. W szczególności przykładem takiej umowy może być umowa przechowania, w ramach której przedsiębiorca zobowiązuje się do „przechowania" przedmiotu, co w praktyce stanowi odpowiednik zastawu, gdyż w przypadku braku zapłaty opłat za „przechowanie" przedsiębiorca ma uprawnienie do zbycia takiego przedmiotu, gdzie jednocześnie rolę „kwoty pożyczki lombardowej" pełni kaucja na zabezpieczenie roszczeń konsumenta w przypadku uszkodzenia przedmiotu. W takim przypadku nie ma miejsca „przeniesienie własności środków pieniężnych" na konsumenta, niewątpliwie jednak są one mu oddawane do dyspozycji (kaucja). Stąd też w ocenie projektodawcy wskazane jest zastosowanie szerszego pojęcia – „oddaje do

dyspozycji", które obejmuje zarówno przeniesienie własności środków, jak i jakąkolwiek inną formę przekazania konsumentowi świadczenia. Intencją projektodawcy jest to, aby także takie umowy jak opisana powyżej umowa „przechowania" nie służyły ominięciu przepisów. Biorąc pod uwagę, że już obecnie umowy takie są stosowane w praktyce, ryzyko takie jest realne i znaczne. W praktyce zatem wąskie ujęcie przedmiotowej kwestii przez posłużenie się pojęciem „przenosi na własność", w kontekście środków pieniężnych wypłacanych konsumentowi na podstawie umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej, mogłoby spowodować skutek odwrotny do zamierzonego przez projektodawcę i w efekcie znaczne pogorszenie sytuacji konsumentów, którym oferowane byłyby umowy na warunkach mniej przejrzystych niż obecnie, z uwagi na przejście przez znaczną część przedsiębiorców na model działalności pozwalający na niestosowanie przepisów.

- zabezpieczenie lombardowe (projektowany art. 3 pkt 9)

W celu wyróżnienia umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej i zapobieganiu obchodzenia projektowanej ustawy proponuje się zdefiniowanie zabezpieczenia lombardowego jako zabezpieczenia wykonania umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej, polegającego 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.

Intencją projektodawcy jest ujęcie w proponowanym przepisie stosowanych przez przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową form ustanowienia zabezpieczenia lombardowego. W celu ograniczenia możliwości obejścia ustawy katalog ten jest katalogiem otwartym.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 projektu przedmiot zabezpieczenia lombardowego to wyłącznie rzecz ruchoma będąca własnością konsumenta, stanowiąca zabezpieczenie umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej. Definicja ta została wprowadzona dla zapewnia przejrzystości tekstu i

na użytek regulacji dotyczących sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego, tak aby zapewnić czytelność ustawy. Przedmiot zabezpieczenia lombardowego może stanowić rzecz ruchoma będąca przedmiotem wspólności małżeńskiej albo której konsument jest współwłaścicielem pod warunkiem wyrażenia takiej zgody na podstawie przepisów odrębnych. Jednocześnie, w ocenie projektodawcy, dalsze rozszerzanie tego katalogu o rzeczy cudze jest niezasadne. W założeniu umowa pożyczki lombardowej ma stanowić względnie bezpieczną formę pozyskania finansowania dla konsumenta, w której nie występuje ryzyko tzw. „spirali zadłużenia", a jedynym potencjalnie negatywnym efektem braku spłaty pożyczki lombardowej pozostaje utrata własności określonej rzeczy ruchomej. W tym kontekście rozmija się z powyższym celem sytuacja, w której konsument pozyskiwałby finansowanie, ale jednocześnie zabezpieczenie stanowiłaby rzecz cudza. W efekcie ryzyko dla konsumenta mogłoby być takie samo jak w przypadku klasycznej umowy pożyczki.

Zabezpieczenie lombardowe wygasa z chwilą zapłaty przez konsumenta całkowitej kwoty do spłaty. W takim przypadku przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową jest obowiązany niezwłocznie zwrócić przedmiot zabezpieczenia lombardowego (art. 11 ust. 1 projektu).

W przypadku gdy ustanowienie zabezpieczenia lombardowego nastąpiło przez przeniesienie własności przedmiotu zabezpieczenia lombardowego na przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową, z chwilą dokonania przez konsumenta zapłaty całkowitej kwoty do spłaty, własność przedmiotu tego zabezpieczenia staje się ponownie odpowiednio własnością konsumenta albo konsumenta i jego małżonka, albo konsumenta i osoby będącej współwłaścicielem tego przedmiotu bezpośrednio przed ustanowieniem zabezpieczenia lombardowego (art. 11 ust. 2 i art. 17 ust. 3 projektu), a przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową jest obowiązany niezwłocznie zwrócić przedmiot zabezpieczenia lombardowego oraz wystawić na żądanie odpowiednio konsumenta lub jego małżonka potwierdzenie przeniesienia własności przedmiotu tego zabezpieczenia. Z kolei w przypadku braku zapłaty przez konsumenta całości lub części całkowitej kwoty do spłaty w terminie przedmiot zabezpieczenia lombardowego staje się własnością przedsiębiorcy wykonującego działalność lombardową, chyba że przedmiot zabezpieczenia lombardowego nie stanowi własności konsumenta lub współmałżonek lub którykolwiek ze współwłaścicieli nie wyraził zgody na ustanowienie zabezpieczenia, jeśli taka zgoda była wyrażona przepisami prawa. Przepis art. 169 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny stosuje się (art. 11 ust. 3). Stosowanie art. 169 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny ma znaczenie dla oceny dobrej lub

złej wiary przedsiębiorcy wykonującego działalność lombardową i wynikających z tego konsekwencji co do uzyskania własności rzeczy.

- informacje przedkontraktowe oraz elementy obowiązkowe umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej

Wzorem UKK projekt ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej w art. 7 zobowiązuje przedsiębiorcę do przekazania podstawowych informacji dotyczących zawieranej umowy na trwałym nośniku, na etapie przedkontraktowym, tj. informacji o:

1) firmie, siedzibie i adresie, pod którym przedsiębiorca ten wykonuje działalność lombardową;
2) numerze rejestrowym, o którym mowa w art. 38 ust. 2 pkt 3 projektu, pod którym przedsiębiorca ten jest wpisany w rejestrze przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową;
3) adresie poczty elektronicznej, numerze telefonu lub faksu oraz adresie strony internetowej tego przedsiębiorcy, o ile posiada;
4) kwocie konsumenckiej pożyczki lombardowej i sposobie jej ustalania;
5) terminie i sposobie wypłaty kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej;
6) całkowitym koszcie konsumenckiej pożyczki lombardowej z wyodrębnieniem jego poszczególnych składników i ich wysokości;
7) całkowitej kwocie do spłaty;
8) zasadach i terminie zapłaty całkowitej kwoty do spłaty;
9) skutkach braku zapłaty całkowitej kwoty do spłaty;
10) sposobie ustanowienia zabezpieczenia lombardowego;
11) przedmiocie zabezpieczenia lombardowego, takimi jak rodzaj, marka lub jego cechy szczególne;
12) szacunkowej wartości przedmiotu zabezpieczenia lombardowego i sposobie ustalenia tej wartości;
13) sposobie sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego;
14) procentowej wartości pomniejszenia nadwyżki, o którym mowa w art. 34 ust. 3 projektu, pobieranej przez tego przedsiębiorcę;
15) przysługującym konsumentowi, zgodnie z art. 17 ust. 1 projektu, prawie do zapłaty całkowitej kwoty do spłaty po terminie oraz o warunkach skorzystania z tego prawa, w tym wyrażonej procentowo wartości niezapłaconej części całkowitej kwoty do spłaty, jaką konsument będzie zobowiązany uiścić zgodnie z art. 17 ust. 1 projektu;

16) stosowanej przez przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową procedurze i zasadach rozpatrywania reklamacji.

Wprowadzony obowiązek ma zapewnić, że konsument zdaje sobie sprawę, jakie są warunki umowy, już przed jej podpisaniem. Ma to szczególnie ważne znaczenie z uwagi na obserwowane przez UOKiK praktyki lombardów, polegające na braku realizacji obowiązków informacyjnych. Informacje te będą przekazywane konsumentowi na formularzu informacyjnym, którego wzór określa załącznik do projektu ustawy.

Dodatkowo konsument uzyska ochronę przez wprowadzenie transparentnych przepisów dotyczących elementów umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej, w tym szczególnie określenia jej kosztów, a także wskazania szacunkowej wartości przedmiotu zabezpieczenia lombardowego jeszcze przed zawarciem kontraktu, co stanowić ma także zabezpieczenie sytuacji, w których brakuje czytelnych reguł dotyczących sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego – manipulowanie sposobem oszacowania przedmiotu zabezpieczenia lombardowego stanowi niejednokrotnie sposób podnoszenia kosztów umowy.

- <u>forma umowy i czas trwania umowy (projektowany art. 8 i art. 9)</u>

W celu zabezpieczenia właściwej ochrony konsumenta proponuje się wprowadzenie obowiązku zawarcia umowy w formie pisemnej pod rygorem nieważności, tak aby konsument dysponował umową w celach dowodowych, co ułatwi dochodzenie ewentualnych roszczeń. Umowa, zgodnie z projektowanymi rozwiązaniami, powinna być też sformułowana w sposób jednoznaczny i zrozumiały. Umowa może być zawarta na czas oznaczony, nie krótszy niż 7 dni.

- <u>umowy zawierane na odległość</u>

Projekt obejmuje też regulacje dotyczące umów zawieranych na odległość (rozdział 3 projektu), w szczególności określające obowiązki informacyjne przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową, formę zawarcia umowy i zasady odstąpienia od niej, a także regulacje dotyczące wzajemnych rozliczeń z tytułu odstąpienia od umowy. Do umów konsumenckiej pożyczki lombardowej będą miały zastosowanie przepisy rozdziału 2, o ile przepisy rozdziału 3 nie stanowią inaczej (art. 18 projektu).

Projektowane w tym zakresie rozwiązania są wzorowane na ustawie z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta oraz UKK. Jednocześnie uwzględniają specyfikę działalności lombardowej i rozwój tego sektora usług w środowisku cyfrowym. Projektowany art. 22 przyznaje konsumentowi prawo do odstąpienia od umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej zawartej na odległość w terminie 7 dni (bez podawania przyczyny i bez ponoszenia kosztów, z

wyjątkiem kosztów dostarczenia kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej i przedmiotu zabezpieczenia lombardowego, jeśli konsument wybrał sposób tego dostarczenia inny niż najtańszy oferowany przez przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową, odsetek za okres od dnia wypłaty kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej do dnia zwrotu przez konsumenta kwoty pożyczki oraz bezzwrotnych kosztów sądowych lub bezzwrotnych kosztów na rzecz organów administracji publicznej). Do zachowania 7-dniowego terminu wystarczy wysłanie przez konsumenta oświadczenia o odstąpieniu od umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej przed upływem tego terminu. Projektodawca nie określa sposobu, w jaki to oświadczenie ma być wysłane, to konsument wybierze najbardziej odpowiedni dla siebie sposób wysłania tego oświadczenia, np. za pośrednictwem poczty elektronicznej czy poczty tradycyjnej. Przyjęcie 7-dniowego terminu na odstąpienie od umowy koresponduje z projektowanym brzmieniem tej ustawy, zgodnie z którym czas trwania umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej nie może być krótszy niż 7 dni (ale może być krótszy niż 14 dni, czyli termin określony w UKK). Wprowadzanie 7-dniowego terminu odstąpienia opiera się na założeniu, iż termin na wykonanie tego uprawnienia nie może przekraczać minimalnego czasu trwania umowy. Co do zasady umowa pożyczki lombardowej ma charakter krótkotrwały, zatem termin dłuższy niż 7 dni (np. 14 dni) pozostawałby po częstokroć w dysproporcji do standardowego czasu jej trwania, a tym samym kreowałby niepotrzebne bariery umowne.

Jednocześnie nie zachodzi potrzeba ingerowania w aktualne stosunki umowne. Zabieg taki nie byłby celowy z uwagi na dbałość o pewność prawa oraz dotychczasowy zakres swobody umów w zakresie prowadzonej działalności lombardowej. Pozostające w mocy umowy spełniające warunki umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej podlegać będą zatem dotychczasowej regulacji umownej.

- <u>koszty umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej</u>

W celu określenia w sposób jasny i przejrzysty kosztów konsumenckiej pożyczki lombardowej zostanie wprowadzona definicja całkowitego kosztu konsumenckiej pożyczki lombardowej (art. 3 pkt 2 projektu), zgodnie z którym przez całkowity koszt umowy 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, a także koszty usług dodatkowych,

w szczególności przechowania przedmiotu zabezpieczenia lombardowego lub ubezpieczeń.

Celem projektowanego przepisu definiującego całkowity koszt konsumenckiej pożyczki lombardowej jest wskazanie wszystkich możliwych kosztów takiej umowy, tak aby zabezpieczyć konsumenta przed wskazywaniem dodatkowych, nieuzasadnionych kosztów.

W celu zabezpieczenia interesów finansowych konsumenta zostaną wprowadzone przepisy określające maksymalne pozaodsetkowe koszty, również w przypadku wcześniejszej spłaty świadczenia pieniężnego (art. 13 projektu). W zakresie dopuszczalnych odsetek projekt odsyła do regulacji art. 359 § 2^1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (art. 14 projektu).

Proponowane ograniczenia pozaodsetkowych kosztów odpowiadają tym, które zostały zastosowane w UKK dla pożyczek zawieranych na okres dłuższy niż 30 dni. Ograniczają one poziom pozaodsetkowych kosztów do poziomu 10% kwoty pożyczki plus 10% w skali roku, proporcjonalnie do czasu pożyczki, wg wzoru:

$MPKPL \leq (KPL \times 10\%) + (KPL \times n/R \times 10\%)$

w którym poszczególne symbole oznaczają:

MPKPL – maksymalna wysokość pozaodsetkowych kosztów konsumenckiej pożyczki lombardowej,

KPL – kwota konsumenckiej pożyczki lombardowej,

n – okres spłaty wyrażony w dniach,

R – liczbę dni w roku.

Biorąc pod uwagę fakt, że konsumenckie pożyczki lombardowe są raczej krótkoterminowe, drugi komponent – zależny od czasu (KPL× n/R × 10%) – ma mniejsze znaczenie praktyczne. Dodatkowo niezależnie od powyższych limitów, maksymalne pozaodstetkowe koszty ustalono na poziomie 45% kwoty pożyczki, co służy, w przypadku pożyczek pod zastaw, zapobieganiu stosowaniu przez przedsiębiorców specjalnych „konstrukcji" umowy pożyczkowej, mających na celu maksymalizację zysku lombardu. Rozwiązanie to gwarantuje, że niezależnie od jakichkolwiek okoliczności, koszty pozaodsetkowe w żadnym przypadku nie mogą przekroczyć 45% kwoty pożyczki.

Proponowane koszty są analogiczne do obowiązujących w UKK, uwzględniając przy tym zmiany wprowadzone ustawą z dnia 6 października 2022 r. o zmianie ustaw w celu przeciwdziałania lichwie (Dz. U. poz. 2339), jednakże w przypadku lombardów bardziej dopasowano je do, co do zasady, krótszego okresu, na jaki zawierane są umowy przez

lombardy. Zastosowano jeden określony dopuszczalny poziom kosztów – bez rozróżnienia na umowy zawierane na okres krótszy niż 30 dni i dłuższy niż 30 dni. Obecnie lombardy są to w większości mniejsze podmioty, które w odróżnieniu od pożyczkodawców zawierają niemalże wyłącznie umowy na okres krótszy niż 30 dni i przy zastosowaniu limitu kosztów na poziomie 5% kwoty pożyczki, tj. limit kosztów określony w UKK dla tego typu umów, mogłyby mieć trudności, aby wygenerować obrót zapewniający rentowność przedsiębiorstwa. W przeciwieństwie do firm pożyczkowych nie mogłyby również wygenerować obrotu przez efekt skali, tj. wyłącznie przez znaczną liczbę zawieranych umów.

Proponuje się również określenie maksymalnych pozaodsetkowych kosztów umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej w przypadku wcześniejszej spłaty zobowiązania. Zgodnie z art. 12 projektu w przypadku wcześniejszej spłaty kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej, całkowity koszt tej pożyczki pomniejszony o poniesione przez przedsiębiorcę bezzwrotne koszty sądowe lub bezzwrotne koszty na rzecz organów administracji publicznej, ulega proporcjonalnemu obniżeniu o kwotę równą pozostałym kosztom przypadającym za okres, o który skrócono okres na jaki ta pożyczka została udzielona, chociażby konsument poniósł je przed spłatą. W takim przypadku przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową wraz ze zwrotem przedmiotu zabezpieczenia lombardowego dokonuje rozliczenia kwoty stanowiącej całkowitą kwotę do spłaty, wyliczonej proporcjonalnie w oparciu o metodę liniową. Kwota obniżenia kosztów umowy lombardowej jest obliczana według następującego wzoru:

KO = CKPL x LD/n

w którym poszczególne symbole oznaczają:

KO – kwota obniżenia,

CKPL – całkowity koszt konsumenckiej pożyczki lombardowej, pomniejszony o poniesione przez przedsiębiorcę bezzwrotne koszty sądowe lub bezzwrotne koszty poniesione przez przedsiębiorcę na rzecz sądów lub organów administracji publicznej,

LD – liczba dni, o którą skrócono okres, na jaki została udzielona konsumencka pożyczka lombardowa,

n – okres spłaty wyrażony w dniach.

Metoda obliczania kwoty obniżenia kosztów konsumenckiej pożyczki lombardowej, która zapewni zarówno wysoki poziom ochrony konsumentów, jak i łatwość jej wyliczenia, to metoda liniowa. Metoda ta zakłada proporcjonalne obniżenie całkowitego kosztu konsumenckiej pożyczki lombardowej o te koszty, które dotyczą okresu, o który skrócono okres

kredytowania. Według słownika języka polskiego „proporcjonalny” oznacza: mający określony stosunek części do całości, wyrażający określony stosunek do jakiejś wielkości; pozostający w takim stosunku do innej wielkości, że gdy tę drugą zwiększymy lub zmniejszymy pewną liczbę razy, pierwsza zwiększy się lub zmniejszy taką samą liczbę razy. Formuła obliczenia kwoty obniżenia kosztów kredytu – przy użyciu metody liniowej – będzie wymagała ustalenia:

- jaka część poniesionych kosztów konsumenckiej pożyczki lombardowej przypada na jeden dzień kalendarzowy,
- liczby dni, o które skrócono okres kredytowania (liczba dni od daty faktycznej spłaty konsumenckiej pożyczki lombardowej do określonego w umowie terminu jej spłaty).

Kwota obniżenia powinna stanowić iloczyn kosztu przypadającego na 1 dzień kalendarzowy i liczby dni, o które skrócono okres kredytowania. Metoda liniowa powinna znaleźć odpowiednie zastosowanie również w przypadku spłaty części pożyczki przed terminem określonym w umowie. Taka metodologia jest zrozumiała i przejrzysta dla konsumentów. Metoda liniowa jest nie tylko zrozumiała i łatwa do zastosowania, ale też – w ocenie projektodawcy – najlepiej oddaje równowagę stron, jak również zapewnia transparentność oraz niepodatność na manipulację w zakresie struktury rat pożyczki.

W przypadku przedłużenia terminu zapłaty całkowitej kwoty do spłaty, maksymalna wysokość pozaodsetkowych kosztów pożyczki lombardowej obliczona jest zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 projektu, z uwzględnieniem nowego okresu spłaty pożyczki (art. 13 ust. 3 projektu). Jednocześnie art. 13 ust. 3 projektu nie ogranicza wysokości odsetek, zatem mogą być one naliczane zgodnie z art. 14 projektu, odpowiednio do okresu przedłużenia terminu zapłaty całkowitej kwoty do spłaty. Projektowane rozwiązania mają na celu wzmocnienie ochrony konsumenta przed zawyżaniem lub ukrywaniem przez przedsiębiorcę kosztów umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej.

3) zasady sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego

W celu wykazania zasadności wprowadzenia ograniczeń w omawianym zakresie, przykładowo można wskazać hipotetyczną sytuację, w której lombard przy wycenie przedmiotu zabezpieczenia lombardowego celowo znacznie zaniża jego wartość, w celu wypłaty niższej kwoty pożyczki konsumentowi. W obecnym stanie prawnym dodatkowo przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową może w umowie przewidywać koszty, których zapłata będzie dla konsumenta niemożliwa lub nieopłacalna, z góry zakładając, że pożyczka nie zostanie spłacona. W związku z powyższym przedsiębiorca ten de facto nabędzie przedmiot po znacznie niższej cenie, a następnie dokona jego sprzedaży już po cenie rynkowej (lub niewiele niższej),

uzyskując tym samym znaczny zysk z samej sprzedaży. W efekcie konsument otrzymuje znacznie niższą kwotę pożyczki niż ta, którą otrzymałby przy prawidłowej wycenie danego przedmiotu.

W celu zapewnienia przeprowadzania rzetelnej wyceny przedmiotu zabezpieczenia lombardowego przez przedsiębiorców (nie zaniżania takiej wyceny) projektodawca uważa za celowe wprowadzenie ścisłych zasad, na jakich przedmiot taki może być zbyty w następstwie braku spłaty kwot wynikających z umowy. W ocenie projektodawcy efekt ten jest możliwy do osiągnięcia przez nałożenie na przedsiębiorców obowiązku zbycia takiego przedmiotu w drodze aukcji elektronicznej dostępnej publicznie, tj. dla potencjalnie nieograniczonego kręgu podmiotów (art. 27 ust. 1 projektu). Odstępstwo od tej reguły przewiduje się w przypadku, gdy wartość udzielanego konsumentowi świadczenia pieniężnego jest równa 500 zł lub niższa. Projekt określa terminy przeprowadzenia takiej aukcji, czas jej trwania, regulacje dotyczące ceny wywoławczej oraz obowiązek i zasady powtórnego ogłoszenia aukcji. Czas trwania aukcji elektronicznej nie może być krótszy niż 14 dni (art. 27 ust. 2 projektu). W ocenie projektodawcy niecelowe jest bowiem nakładanie dodatkowych ograniczeń w postaci obowiązku przeprowadzenia aukcji, który to obowiązek mógłby być nieadekwatny w przypadku przedmiotów o niskiej wartości rynkowej. W takich przypadkach dopuszczalna byłaby zatem bezpośrednia sprzedaż takiego przedmiotu.

Dodatkowo istotną zmianą dla przedsiębiorców w stosunku do stanu obecnego będzie obowiązek zwrotu kwoty nadwyżki ze sprzedaży takiego przedmiotu (art. 34 ust. 2 projektu). Nadwyżka, o której mowa w art. 34 ust. 2 projektu, może zostać pomniejszona przez przedsiębiorcę o nie więcej niż 20% tej nadwyżki (art. 34 ust. 3 projektu), co ma w założeniu zapewnić przedsiębiorcy pokrycie kosztów związanych z przechowaniem i sprzedażą takiej rzeczy. Rozwiązanie to ma na celu wzmocnienie ochrony konsumenta w zakresie rzetelnej wyceny przedmiotu zabezpieczenia lombardowego, gdyż w efekcie w interesie przedsiębiorcy nie byłoby zaniżenie jego wartości w celu dalszej odsprzedaży po znacznie wyższej cenie i zachowania całej kwoty różnicy.

Maksymalny termin, w jakim przedmiot zabezpieczenia lombardowego będzie oferowany do sprzedaży, jest w pierwszej kolejności uzasadniony wyłącznym prawem konsumenta do nabycia przedmiotu zabezpieczenia lombardowego w terminie 30 dni od upływu terminu spłaty. Zgodnie z art. 17 ust. 1 projektu w terminie 30 dni od dnia upływu terminu zapłaty całkowitej kwoty do spłaty konsument ma prawo do zapłaty niezapłaconej części całkowitej kwoty do spłaty, według stanu na dzień terminu zapłaty całkowitej kwoty do spłaty, powiększonej o nie więcej niż 20% pozostającej na dzień skorzystania z tego prawa niezapłaconej części

całkowitej kwoty do spłaty. Przedsiębiorcy został przyznany zatem margines swobody i elastyczności, umożliwiający mu oferowanie przedmiotu między trzydziestym dniem a sześćdziesiątym dniem od upływu terminu zapłaty całkowitej kwoty do spłaty, stosownie do aktualnych możliwości działania. Termin ten ma charakter nieprzekraczalny. W przypadku niedopełnienia obowiązku określonego w art. 26 ust. 1 oraz art. 31 ust. 1 projektu, przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową straci uprawnienie określone w projektowanym art. 34 ust. 3 (art. 26 ust. 3 i art. 31 ust. 2 projektu).

Wprowadzenie, w kontekście powyższych przepisów, obowiązku zapłaty całkowitej kwoty do spłaty powiększonej o nie więcej niż 20% wartości tej kwoty, w tym obowiązku zwrotu nadwyżki, o którym mowa w art. 34 ust. 2 i 3 projektu, ma na celu zapobieżenie praktykom lombardów polegającym na zaniżaniu ceny przedmiotu zabezpieczenia lombardowego przez lombardy na etapie jego wyceny, która wpływa na wysokość udzielonej pożyczki. W przypadku gdy lombard będzie zobowiązany do zwrotu 80% kwoty nadwyżki uzyskanej ze sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego, nie będzie w jego interesie zaniżanie kwoty wyceny. Wprowadzenie niniejszej regulacji koresponduje z wymogiem sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia w trybie aukcji, której celem jest zapewnienie osiągnięcia rynkowej ceny sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia. Kwota ze sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego będzie przekazywana na rachunek bankowy przedsiębiorcy wykonującego działalność lombardową lub gotówką (art. 34 ust. 1 projektu).

Aukcja taka musi zostać, zgodnie z projektem, przeprowadzona w formie elektronicznej. W ustawie planuje się zapewnienie przedsiębiorcom możliwości korzystania z już funkcjonujących na rynku rozwiązań (internetowe serwisy aukcyjne) lub tworzenia własnych, pod warunkiem spełniania przez nie wymagań określonych w projektowanych przepisach. Należy przy tym wskazać, że z analiz oraz z monitoringu rynku prowadzonego przez projektodawcę wynika, że już w chwili obecnej lombardy najczęściej posiadają konta w serwisach tego typu i wykorzystują je jako kanał sprzedaży przedmiotów nabytych na skutek niewywiązania się przez konsumentów z zobowiązań wynikających z umowy zawartej z lombardem (braku zapłaty).

Ponadto w celu ochrony konsumenta przed negatywnymi praktykami w zakresie szacowania wartości przedmiotu zabezpieczenia lombardowego, wprowadzony zostanie obowiązek poinformowania konsumenta o wycenie tego przedmiotu jeszcze na etapie przedkontraktowym (art. 7 projektu), będzie to także element obowiązkowy umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej (art. 10 ust. 1 projektu).

4) sankcje

W celu zapewnienia skutecznej egzekucji stosowania regulacji o konsumenckiej pożyczce lombardowej, proponuje się wprowadzenie przepisów karnych określających karę grzywny na odpowiednich poziomach w przypadku naruszenia obowiązków ustawowych w zakresie:

- zawierania umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej z konsumentem lub dokonania sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego bez wymaganego wpisu do rejestru: kara grzywny do 500 000 zł (art. 45 projektu),
- naruszenia zasad reklamy, o których mowa w art. 44 projektu, zgodnie z którymi przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową jest obowiązany umieszczać w reklamie komunikat wyraźnie wskazujący na wykonywanie działalności lombardowej: kara grzywny do 50 000 zł (art. 46 projektu),
- dokonania sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego z naruszeniem art. 27 ust. 1 lub art. 31 ust. 1 projektu: kara grzywny do 100 000 zł (art. 47 projektu),
- określania ceny oferowanego do sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego z naruszeniem:
  - art. 29 projektu, zgodnie z którym cena wywoławcza przedmiotu zabezpieczenia lombardowego w pierwszej aukcji jest równa szacunkowej wartości przedmiotu zabezpieczenia lombardowego ustalonej w umowie konsumenckiej pożyczki lombardowej,
  - art. 32 projektu, zgodnie z którym cena wywoławcza przedmiotu zabezpieczenia lombardowego w drugiej aukcji nie może być niższa niż 90% ceny wywoławczej ustalonej w pierwszej aukcji

  – w powyższych przypadkach jest przewidywana kara grzywny w wysokości do 100 000 zł (art. 48 projektu),
- dokonania rozliczeń niezgodnie z zasadami rozliczeń, o których mowa w art. 34 ust. 1–3 projektu. Zgodnie z przedmiotowym przepisem przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową niezwłocznie przekazuje konsumentowi nadwyżkę kwoty uzyskanej ze sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego przekraczającej całkowitą kwotę do spłaty, w części, w jakiej nie została ona zapłacona przez konsumenta przed terminem zapłaty całkowitej kwoty do spłaty określonej w umowie konsumenckiej pożyczki lombardowej, nie później niż w terminie 7 dni od dnia przekazania kwoty uzyskanej ze sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego na rachunek bankowy przedsiębiorcy prowadzącego działalność lombardową lub

gotówką. Wskazana nadwyżka może zostać pomniejszona przez przedsiębiorcę o nie więcej niż 20% tej nadwyżki. W takim przypadku przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową zwraca konsumentowi pozostałą część nadwyżki: kara grzywny do 100 000 zł (art. 49 projektu).

Ponadto proponuje się, że orzekanie w sprawach o czyny, o których mowa w art. 45–49 projektu, będzie następowało w trybie przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (art. 50 projektu).

Dotychczasowe pozostawienie konsumenckiej pożyczki lombardowej sferze swobody umów wymaga zapewnienia, projektowanej regulacji, znacznego stopnia oddziaływania na regulowany przedmiot działalności. Wyegzekwowanie dopełnienia obowiązku rejestrowego, prawidłowego określania cen wywoławczych przedmiotów zabezpieczenia lombardowego, sprzedaży wyłącznie w drodze aukcji elektronicznej oraz reklamowania działalności wymaga zastosowania przepisów karnych, pełniących w szczególności funkcję prewencyjną – przez odstraszanie przedsiębiorców od zachowań sprzecznych z prawem. Kara, w razie niedopełnienia obowiązków, ma również pozostawać dolegliwa dla sprawcy (aby m.in. zapobiec dalszym naruszeniom przez danego przedsiębiorcę w przyszłości), jak również zaspokoić poczucie sprawiedliwości osób pokrzywdzonych danymi naruszeniami. Projektowane przepisy karne przewidują kary maksymalne. Do oceny sądu pozostaje to, jaka kara w konkretnym przypadku będzie proporcjonalna. Jest to istotne z uwagi na zróżnicowanie podmiotów obecnie funkcjonujących na rynku, udzielających szeroko rozumianych pożyczek lombardowych. Znaczną część tych podmiotów stanowią niewielkie działalności gospodarcze, inne natomiast działają w ramach ogólnokrajowych sieci. O ile zatem ustalenie kar pieniężnych na niskim poziomie, w przypadku niewielkich podmiotów, mogłoby zapewnić skuteczność egzekwowania przepisów niniejszego projektu, tak w przypadku podmiotów większych mogłoby okazać się środkiem niewystarczającym. Dlatego też niemożliwe w ocenie projektodawcy zdaje się ustalenie kar za naruszenie projektowanych przepisów na stałym ani też zbyt niskim poziomie. W każdym przypadku zarówno skala naruszenia jak i zasadność wymierzenia kary w określonym wymiarze powinna być oceniana indywidualnie, a przepisy powinny zapewniać w tym zakresie elastyczność pozwalającą na osiągnięcie założonych celów, tj. egzekwowanie przestrzegania przepisów ustawy.

5) obowiązki po stronie konsumenta

Jedocześnie należy podkreślić, że nie jest planowane wprowadzanie żadnych obowiązków po stronie konsumenta, oprócz spłaty wierzytelności. W szczególności, w ocenie

projektodawcy, nie jest zasadne wprowadzenie oceny zdolności kredytowej konsumenta. Z badań wynika, że jedną z przyczyn, dla których konsumenci korzystają z usług lombardów, jest możliwość pozyskania gotówki szybko i bez formalności charakteryzujących branże pożyczkową (ocena zdolności kredytowej).

6) zmiany w innych ustawach

Do ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1760) wprowadzone zostaną zmiany rozszerzające katalog zadań Inspekcji Handlowej o obowiązek kontroli w zakresie przestrzegania przepisów projektowanej ustawy przez przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową (art. 51 projektu).

Do ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim oraz ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta zostaną wprowadzone zmiany o charakterze wynikowym (art. 52 i art. 53 projektu).

Do ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 187, z późn. zm.) wprowadzone zostaną zmiany polegające na: rozszerzeniu definicji klienta podmiotu rynku finansowego o klienta przedsiębiorcy wykonującego działalność lombardową i analogicznie rozszerzeniu definicji podmiotu rynku finansowego o przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową, o którym mowa w projektowanej ustawie (art. 54 projektu).

Do ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2022 r. poz. 593, z późn. zm.) wprowadzona zostanie zmiana polegająca na rozszerzeniu katalogu instytucji obowiązanych przez objęcie podmiotów prowadzących działalność lombardową, podobnie jak ma to miejsce w przypadku firm pożyczkowych czy kantorów, obowiązkami wynikającymi z tejże ustawy. Ryzyko prania pieniędzy w przypadku lombardów jest co najmniej równie wysokie, a miejsca prowadzenia działalności lombardowej niejednokrotnie mogą być miejscami upłynniania przedmiotów pochodzących z przestępstw przeciwko mieniu (tzw. „legalne paserstwo") (art. 55 projektu).

IV. Przepisy przejściowe i przepis końcowy

Projektowana ustawa ma celu kompleksowe określenie zasad wykonywania działalności lombardowej, w tym zapewnienie skutecznego monitoringu przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową, aby przede wszystkim zapewnić właściwy poziom ochrony dla konsumentów, w związku z tym uzasadnione jest, zgodnie z § 1 ust. 2 uchwały nr 20 Rady

Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednolicenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych (M.P. poz. 205), odstąpienie od zasady określonej w § 1 ust. 1 tej uchwały, zgodnie z którą, jeżeli akt normatywny zawiera przepisy określające warunki wykonywania działalności gospodarczej, termin wejścia w życie tego aktu normatywnego powinien być wyznaczony na dzień 1 stycznia albo 1 czerwca. Mając na względzie powyższe, proponuje się, aby projektowana ustawa weszła w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia (art. 59 projektu).

Projekt ustawy wprowadza regulacje zapewniające możliwość kontynuowania przez przedsiębiorcę prowadzącego w dniu wejścia w życie ustawy działalność gospodarczą w zakresie udzielania lub dawania przyrzeczenia zawierania umów konsumenckiej pożyczki lombardowej bez spełnienia wymogu uzyskania wpisu do rejestru, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (art. 56 ust. 1 projektu). Przedsiębiorca ten, w przypadku złożenia wniosku o wpis do rejestru w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, może kontynuować działalność bez wpisu do tego rejestru do dnia prawomocnego rozpatrzenia tego wniosku (art. 56 ust. 2 projektu).

W przypadku gdy przedsiębiorca jest wpisany do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG), a jego firma zawiera w nazwie oznaczenie „lombard", to jest zobowiązany zgłosić do CEIDG zmianę swojej firmy, dostosowując jej brzmienie do art. 35 ust. 3 projektu ustawy, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (art. 57 ust. 1 projektu).

W przypadku gdy przedsiębiorca jest wpisany do Krajowego Rejestru Sądowego (KRS), jego firma zawiera oznaczenie „lombard" i który nie złożył wniosku o wpis do rejestru przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, jest zobowiązany niezwłocznie zgłosić do KRS zmianę swojej firmy dostosowaną do art. 35 ust. 3 projektu ustawy (art. 57 ust. 2 projektu).

Z kolei przedsiębiorca wpisany do KRS, którego firma zawiera w nazwie oznaczenie „lombard" i który złożył wniosek o wpis do rejestru, jest zobowiązany zgłosić do KRS zmianę swojej firmy, dostosowując jej brzmienie do art. 35 ust. 3 projektu ustawy, w terminie 7 dni od dnia prawomocnej odmowy dokonania wpisu do rejestru (art. 57 ust. 3 projektu).
Proponowane rozwiązania mają na celu umożliwienie przedsiębiorcom przygotowanie swojej działalności zgodnie z wymogami nowej regulacji.

Zgodnie z art. 58 projektu ustawy przepisy niniejszej ustawy nie będą miały zastosowania do umów zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy.

V. Pozostałe informacje

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt podlega notyfikacji Komisji Europejskiej zgodnie z procedurą określoną w art. 15 ust. 7 dyrektywy 2006/123/WE.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych, a zatem nie podlega notyfikacji, zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt ustawy nie wymaga przedłożenia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji lub uzgodnienia.

Projekt ma wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

Stosownie do art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projekt został zamieszczony w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD362.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348) projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, z chwilą przekazania go do uzgodnień z członkami Rady Ministrów. Zainteresowanie pracami nad projektem ustawy zgłosiła Fundacja Rozwoju Rynku Finansowego.

Projekt nie podlega dokonaniu oceny OSR przez koordynatora OSR w trybie § 32 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów.

Nazwa projektu Projekt ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej **Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące** Ministerstwo Finansów i Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów **Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu** Piotr Patkowski, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Tomasz Chróstny, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów **Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu** 1. Paulina Borowińska, tel. 734-114-915 e-mail: paulina.borowinska@mf.gov.pl 2. Piotr Radziszewski, tel. 734-114-951 e-mail: piotr.radziszewski@mf.gov.pl	**Data sporządzenia** 28.02.2023 r. **Źródło** Inicjatywa własna **Nr w Wykazie** UD362

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Z informacji pozyskanych za pomocą prowadzonego monitoringu rynku finansowego, wpływających m.in. do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wynika, że w ostatnich latach wzrasta popularność pożyczek udzielanych pod „zastaw" (pożyczek lombardowych).

Nie tylko na podstawie prowadzonych badań, lecz również codziennych obserwacji, można stwierdzić, że punkty lombardowe są dziś łatwo dostępne i powszechnie obecne na ulicach polskich miast. Czynniki takie jak widoczność, dostępność oraz łatwość przeprowadzenia transakcji sprawiają, że lombardy szybko zdobywają zainteresowanie klientów. Szczególnie w ostatnim czasie można zauważyć wzrost zainteresowania usługami przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową.

Z raportu Związku Przedsiębiorców i Pracodawców (ZPP)[1] wynika, że kiedykolwiek z usług lombardu skorzystało 14% Polaków. Łącznie jest to już prawie 4,5 mln odbiorców tych usług. Od marca 2020 r. z tej metody pozyskiwania środków pieniężnych skorzystało 5% obywateli. Ilość tę należy uznać za znaczą, biorąc pod uwagę, że jednocześnie w tym samym okresie, tj. od marca 2020 r. do maja 2021 r., z kredytu konsumenckiego skorzystało 10% obywateli. W liczbach bezwzględnych oznacza to, że w tym okresie ok. 1,5 mln Polaków skorzystało z usług punktów lombardowych w 2020 r.

Jednoczenie w powyższym okresie aż 22% respondentów pozyskało gotówkę przez sprzedaż posiadanych przedmiotów z wykorzystaniem platform internetowych typu OLX czy Facebook. Wskazuje to na zwiększone – w okresie pandemii – zainteresowanie pozyskiwaniem środków pieniężnych drogą sprzedaży posiadanych dóbr, co może być spowodowane pogarszającą się sytuacją materialną niektórych grup społecznych. Znalazło to potwierdzenie w raporcie ZPP, zgodnie z którym około 1/3 klientów lombardów, którzy skorzystali z ich usług od marca 2020 r., przyznawało, że było to związane z pogorszeniem się ich sytuacji materialnej w związku z pandemią COVID-19. Jednocześnie aż 41% z nich deklaruje, że skorzystanie z lombardu wymusiła na nich odmowa udzielenia kredytu lub pożyczki[2] w instytucjach finansowych.

Rozwojowi tego trendu sprzyja zaostrzenie polityki warunków udzielania kredytu konsumenckiego w dobie pandemii. Wskutek zmian legislacyjnych ograniczone było udzielanie pożyczek krótkoterminowych, tj. o okresie spłaty krótszym niż 30 dni. Dla części konsumentów stanowi to istotne utrudnienie w pozyskaniu środków finansowych. W tej sytuacji dostęp do szybkiej gotówki oferowany przez lombardy powoduje wzrost udziału przedsiębiorców prowadzących ten rodzaj działalności w rynku pożyczek.

Z badań wynika, że zdecydowana większość zastawiających przedmioty w lombardzie (88%), jeśli wykupuje zastaw, robi to w ciągu miesiąca. Średnia wycena zastawu wynosi 397 zł, zaś cena wykupu 469 zł. Wskazuje to, że rynek klientów lombardów pokrywa się istotnie z rynkiem klientów pożyczek krótkoterminowych: na jednym i drugim rynku klienci nie mogą skorzystać z tańszych produktów finansowych, poprawiających płynność (karta kredytowy, limit zadłużenia w ROR), za to potrzebują relatywnie niewielkiej sumy ma krótki czas.

Według danych BIK (Q1-Q2 roku 2021) na rynku pożyczek pozabankowych jest udzielanych około 150 tys. krótkoterminowych (do 30 dni) pożyczek miesięcznie, o średniej wartości około 1800 zł. Przed wprowadzeniem tarczy antykryzysowej w 2020 r., która ograniczyła pozaodsetkowe koszty pożyczek krótkoterminowych, instytucje pożyczkowe

[1] „Rynek lombardów w Polsce nieprawidłowości, ochrona konsumentów, ryzyka systemowe." – Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, maj 2021 r., Wykres 4 s. 10.

[2] Tamże – s. 11.

udzielały też ok. 10 tys. bardzo krótkich pożyczek (do 14 dni) na średnią kwotę około 820 zł. Co więcej, ponad połowa (61%) udzielanych pożyczek pozabankowych służy spłacie wcześniejszych zobowiązań. Można zatem sądzić, że przeciętny klient lombardu to osoba w podobnej lub gorszej sytuacji finansowej niż przeciętny klient firm pożyczkowych, w wielu przypadkach pozbawiona zdolności kredytowej. Warto przy tym zaznaczyć, że już klienci firm pożyczkowych są osobami o relatywnie słabej sytuacji finansowej: wg danych BIK, w 2021 r. ich średni *scoring* kredytowy to 478, w porównaniu do 521 dla reszty kredytobiorców – to bardzo duża różnica. Ponadto 28,5% pożyczek posiada zaległości w spłacie powyżej 90 dni, podczas gdy dla kredytów ratalnych jest to 7,7% a kart kredytowych 8,1%. Klientami firm pożyczkowych są ludzie młodzi – średni wiek zaciągnięcia pierwszej pożyczki zmalał w porównaniu z rokiem 2018 o półtora roku, do zaledwie 27,3 lat (dla kredytów bankowych jest to 32,5 roku).

Ilościowe oszacowanie wielkości rynku lombardów nie jest możliwe w sposób bezpośredni, na podstawie sprawozdań finansowych bądź baz danych instytucji informacji gospodarczej. Możliwa jest tylko obarczona dużą dozą niepewności interpolacja danych z raportu ZPP oraz bazy BIK przez próbę porównania klientów lombardów z klientami firm pożyczkowych. Według raportu ZPP liczba klientów tych instytucji w okresie pandemii stała się zbliżona (5% vs 6%). Zakładając, że osoby korzystające z lombardu robią to tak samo często jak osoby korzystające z pożyczek pozabankowych, oraz średnią wartość pożyczki lombardowej w wysokości 500 zł, dawałoby to interpolowaną wielkość rynku rzędu 1 mld zł. Jeśli zakładamy, że są to osoby o szczególnych problemach z płynnością finansową, proporcjonalna liczba wizyt w lombardzie może być odpowiednio większa. Ostatecznie daje to estymacje rzędu 1–2 mld zł.

Należy również stwierdzić, po 10 latach obowiązywania ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2022 r. poz. 246, z późn. zm.), zwanej dalej „UKK", że przedsiębiorcy prowadzący działalność lombardową omijają obowiązek stosowania przedmiotowej ustawy. Pomimo że formalnie przepisy UKK od dekady powinny mieć zastosowanie do lombardów, w praktyce istniejąca regulacja jest nieskuteczna. Przedsiębiorcy unikają formalnego rejestrowania i funkcjonowania jako lombardy, dzięki czemu obchodzą rozwiązania zawarte w UKK. W wielu punktach dochodzi również do nieprawidłowości m.in. w zakresie przepisów RODO. Umowy niejednokrotnie nie zawierają klauzul o przetwarzaniu danych osobowych klientów.

Wycena przedmiotu przyjmowanego w lombardach stanowi średnio jedynie ok. 35% jego wartości. Dochodzi także do sytuacji, w których klienci nie mają możliwości wcześniejszego zapoznania się z umową lub późniejszego odstąpienia od niej. Brak jasnych zasad kalkulacji kosztów pożyczki to kolejna zidentyfikowana nieprawidłowość. Zdarza się bowiem, że ustnie przekazywane informacje o kosztach pożyczki pod zastaw są rozbieżne z tym, co ostatecznie znajduje się w dokumentacji umownej. W efekcie zdarza się, że za pożyczkę lombardową trzeba zapłacić nawet 1,5% dziennie. Jest to jaskrawe naruszenie przepisów ograniczających wysokość kosztów, jakie mogą być pobierane od konsumentów, zarówno tych zawartych w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, z późn. zm.), określających maksymalną wysokość odsetek, jak i tych zawartych w UKK, regulujących maksymalną wysokość pozaodsetkowych kosztów. Dodatkowo brak jest zabezpieczeń w przypadku umów zawieranych na odległość, które stanowią rozwijający się segment tego rynku. Ponadto brak regulacji zasad sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego jest istotnym problemem, z uwagi na potencjalne nadużycia związane z brakiem prawidłowego rozliczenia kwoty uzyskanej ze sprzedaży, w sytuacji gdy wartość przedmiotu zabezpieczenia lombardowego jest wyższa niż kwota zobowiązania.

Projektowane rozwiązania w zakresie kontroli przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową uwzględniają charakter prowadzonej działalności oraz jej specyfikę. Podstawowym problemem identyfikowanym w zakresie rynku lombardów jest brak danych na temat liczby podmiotów oferujących pożyczki lombardowe oraz zakresu ich działalności. Dane dotyczące lombardów uwidocznione w rejestrze instytucji pożyczkowych nie odzwierciedlają faktycznej liczby funkcjonujących w tym obszarze przedsiębiorców. Wprowadzenie rejestru pozwoli na określenie rozmiarów rynku. Rejestracja nie będzie stanowiła znaczącego obciążenia dla przedsiębiorców z uwagi na zakres przekazywanych danych, które mają charakter podstawowy. Po pogłębionej analizie uzupełniono w projekcie obowiązek rejestracji o obowiązek przekazywania danych dotyczących listy adresów lokali, w których realizowana będzie działalność, tak aby ułatwić prowadzenie kontroli tej działalności. Jeden przedsiębiorca prowadzi często działalność w różnych lokalach, dlatego pozyskanie informacji o adresach tych lokali pozwoli na poddanie tej działalności skutecznej kontroli.

W zakresie kontroli działalności planowany efekt projektowanej regulacji ma być tożsamy z obowiązującą regulacją UKK, tzn. KNF będzie odpowiadał za rejestrację działalności lombardowej. Inspekcja Handlowa dzięki prawidłowej identyfikacji podmiotów prowadzących taką działalność będzie mogła dokonać skutecznej kontroli tej działalności, a Rzecznik Finansowy będzie mógł podejmować interwencję w sprawach indywidualnych. Swoje ustawowe uprawnienia będzie mógł również skutecznie wykorzystać Prezes UOKiK.

Dodatkowo należy stwierdzić, że reżim regulacyjny dotyczący działalności lombardowej nie zostanie zaostrzony, ponieważ obowiązujące regulacje UKK w zakresie udzielania pożyczek pod zastaw są bardziej restrykcyjne, a działalność polegająca na udzielaniu pożyczek pod zastaw nie jest wyłączona z zakresu tej regulacji (np. kapitał zakładowy: UKK – 200 000 zł;

projektowane rozwiązania – 50 000 zł). W ocenie projektodawcy obecnie przedsiębiorcy prowadzący działalność lombardową nie stosują się do regulacji UKK przez np. zawieranie umów, które de facto stanowią umowę pożyczki zabezpieczonej zastawem na rzeczy ruchomej, ale umowa skonstruowana jest w taki sposób, żeby ominąć UKK, dlatego kluczowe jest zdefiniowanie umowy pożyczki lombardowej oraz zakresu działalności lombardowej.

Obok działań legislacyjnych, po wejściu w życie ustawy, w celu zapewnienia realnego efektu ustawy zostaną wdrożone kontrole tej działalności oraz monitoring rynku przez organy właściwe w sprawach ochrony konsumenta. Projektodawca zdaje sobie sprawę z tego, że działania legislacyjne powinny być uzupełnione działaniami o charakterze kontrolnym, prowadzonymi we współpracy przez organy właściwe dla ochrony praw konsumenta.

Dane wskazane powyżej świadczą o szczególnej wrażliwości tego segmentu klientów rynków finansowych. Poniżej opisane są nieprawidłowości identyfikowane na rynku lombardów.

2. Kwestie szczegółowe:

a) umowy zawierane przez lombardy:

Z analizy rynku prowadzonej przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwany dalej „UOKiK", wynika, że część przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową stosuje cały wachlarz środków pozwalających na ominięcie regulacji UKK, zawierając z konsumentami umowy, których nazwy bywają mylące, i unikają określenia: „pożyczka". Lombardy, w związku z oferowaniem umów takich jak „umowa przechowania" czy „umowa sprzedaży z prawem odkupu", twierdzą, że nie oferują umów pożyczki czy nawet wprost „umów lombardowych", i nie wykonują działalności jako lombard (pomimo, że takie pojęcie znajduje się w firmie przedsiębiorcy lub na materiałach reklamowych), a jako np. skup. Analiza postanowień tych umów wskazuje, że są to umowy pożyczki zabezpieczone zastawem na rzeczy ruchomej, np. umowy sprzedaży z prawem do odstąpienia od umowy w określonym terminie za zapłatą odstępnego w wysokości de facto obowiązujących wcześniej w innej postaci lichwiarskich odsetek związanych z udzieloną pożyczką pod zastaw.

Przykłady:

Dla zilustrowania wykorzystania w praktyce „umowy przechowania" jako „umowy lombardowej", można wskazać jeden z przykładów umowy, o której mowa w raporcie ZPP (str. 61). Zgodnie z tą umową, konsument oddaje w przechowanie przedmiot, a lombard wypłaca mu określoną kwotę tytułem „zabezpieczenia ewentualnych roszczeń (...)" (kaucji). Zabezpieczeniem zwrotu ww. kaucji jest zobowiązanie do przeniesienia własności rzeczy „przechowywanej" na rzecz lombardu. Zysk lombardu stanowią natomiast opłaty ponoszone przez konsumenta w związku z „przechowaniem" przedmiotu. Konsument ma prawo żądać wydania przedmiotu pod warunkiem zwrotu „kaucji" i zapłaty wynagrodzenia za „przechowanie". Powyższy przykład w sposób wyraźny wskazuje, że przechowanie stanowi jedynie pozorny przedmiot umowy, spełniającej cele umowy „lombardowej", gdzie rolę pożyczki pełni „kaucja", przedmiot oddawany w „przechowanie" stanowi w praktyce zastaw, natomiast „opłaty za przechowanie" de facto są kosztami udzielonej pożyczki. Koszty te nie są zatem w żaden sposób limitowane i nie sposób ocenić ich nawet uśrednionej rynkowo wysokości.

Inną umową stosowaną przez lombardy jest umowa sprzedaży z zastrzeżeniem prawa odkupu. Jak wskazuje praktyka, lombardy bardzo często oferują właśnie ten typ umowy jako „umowę lombardową". Przykład takiej umowy również został wskazany w raporcie ZPP (str. 62). Konstrukcja takiej umowy, w przeciwieństwie do „umowy przechowania", jest niezwykle prosta – konsument sprzedaje przedmiot za określoną kwotę, w umowie zawierana jest przy tym klauzula pozwalająca na wykup tego przedmiotu do wskazanej daty, za cenę wyższą niż kwota wypłacona przez lombard konsumentowi w zw. z zakupem tego przedmiotu. Różnica między ceną zakupu, a ceną sprzedaży takiego przedmiotu de facto stanowi koszty pożyczki (ceny zakupu przedmiotu przez lombard), i również nie jest w żaden sposób ograniczona i wynika wyłącznie z postanowień umownych – w przeciwieństwie do limitu maksymalnych kosztów pożyczki określonego w ustawie o kredycie konsumenckim.

b) brak rejestracji działalności lombardowej

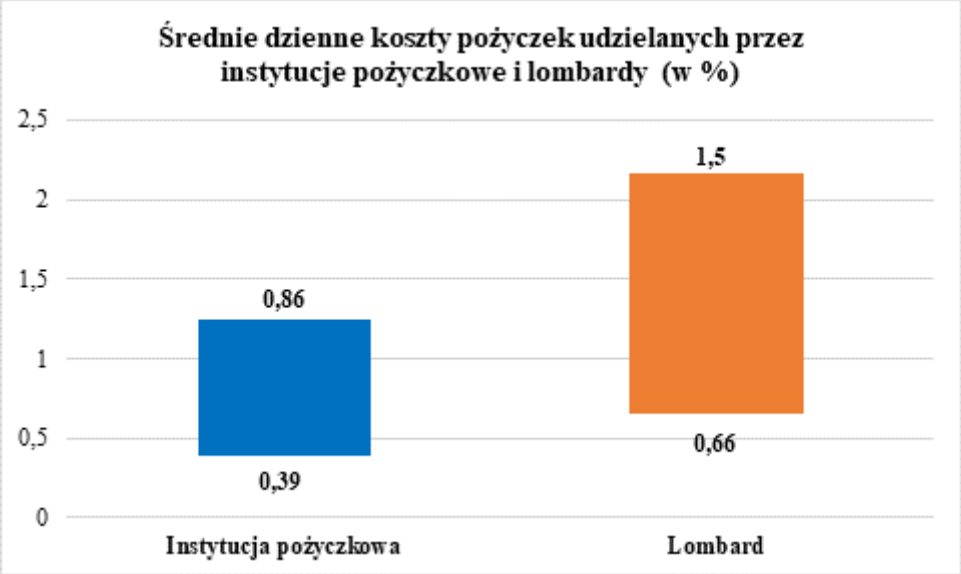
Kolejnym problemem jest brak realizacji obowiązku wpisu do rejestru instytucji pożyczkowych (art. 59a UKK) przez przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową, a nawet unikanie wpisywania właściwego kodu PKD przy rejestracji działalności gospodarczej, np. lombard zarejestrowany pod kodem działalności właściwym dla sklepu mięsnego (str. 5 raportu ZPP). Wydaje się wysoce prawdopodobne, że celem takiego działania jest ukrycie prawdziwego zakresu działalności, szczególnie przed organami państwa, co związane jest również z chęcią uniknięcia stosowania odpowiednich regulacji oraz kontroli działalności. Brak właściwej realizacji obowiązków w zakresie rejestracji tego rodzaju działalności poważnie utrudnia pozyskanie danych i oszacowanie wielkości tego rynku.

Jedynym dostępnym obecnie sposobem weryfikacji rynku lombardów w Polsce jest analiza danych zawartych w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG). Kody PKD, jakie mogą odpowiadać działalności lombardów, to: PKD 64.92.Z – Pozostała finansowa działalność usługowa, gdzie indziej niesklasyfikowana, z wyłączeniem ubezpieczeń i funduszy emerytalnych (gdzie zawarto jako podklasę udzielanie pożyczek pod zastaw), PKD 47.79.Z – Sprzedaż detaliczna artykułów używanych prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach oraz PKD 64.99.Z – Pozostała działalność finansowa, gdzie indziej niesklasyfikowana, z wyłączeniem ubezpieczeń i funduszy emerytalnych. Według szacunków ZPP kod PKD deklarujący, że przedsiębiorca może prowadzić działalność lombardową, zgłosiło ok. 3 tys. przedsiębiorców. Jednocześnie wg szacunków ZPP prawdziwa liczba lombardów może wynosić od 3 tys. (tyle podmiotów ma odpowiednie PKD) do nawet 40 tysięcy punktów, czyli pojedynczych lombardów[3].

Dane te są trudne do zweryfikowania, gdyż opierają się jedynie na treści zgłoszeń działalności gospodarczej do CEIDG przez samych przedsiębiorców. Nie ma danych o tych przedsiębiorcach, którzy, zgłaszając inne rodzaje prowadzonej działalności, w istocie wykonują działalność polegającą na udzielaniu pożyczek.

c) koszt umowy pożyczki lombardowej

Istotną z punktu widzenia konsumenta kwestią, uzasadniającą interwencję legislacyjną, jest wysokość kosztów, w szczególności pozaodsetkowych, udzielanych pożyczek. Odsetki z jakimi spotkano się w badaniu ZPP wahały się w bardzo szerokim zakresie i wynosiły od 0,66 proc. do ponad 1,5 proc. dziennie. W przypadku umów pożyczki krótkoterminowej udzielnej przez instytucje pożyczkowe maksymalny koszt całkowity może wynosić wg obecnych regulacji ok. 0,86% dziennie dla pożyczki na trzydzieści dni i spada znacznie przy pożyczkach o dłuższych okresach spłaty (np. 0,39% dziennie dla trzech miesięcy). W przypadku tymczasowych regulacji zawartych w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, z późn. zm.), które są analogiczne do proponowanych w projekcie, koszty były dużo niższe (np. 0,18% dla pożyczki na 90 dni).



Problemem jest nie tylko wysoki poziom pozaodsetkowych kosztów, z uwagi na obchodzenie regulacji UKK, ale także ukrywanie tych kosztów przez wskazywanie, np. że są to koszty przechowywania, jak w przykładzie wskazanym poniżej:

Przykład:

Przedmiotem zabezpieczenia lombardowego jest nietypowa i posiadająca dużą wartość estetyczną biżuteria. Przedsiębiorca zaproponował opcję umowy na przechowanie przedmiotów przez 7, 14 dni i na 1 miesiąc. Ustnie podano informację, że odsetki wynoszą 1,5 proc. dziennie i liczone są od każdego dnia. Mniejsze odsetki przy dłuższym zastawie wynoszą 1,2 proc., jednak wyższa jest kwota wykupu. Poinformowano, że kwota wykupu wyniesie 663 zł dla pożyczki o wartości 600 zł udzielonej na tydzień.

Rzeczywisty koszt umowy zastawu w lombardzie obejmuje również różnicę między wyceną lombardu a wyceną rynkową pomnożoną przez prawdopodobieństwo niewykupienia przedmiotu. Kosztu tego nie sposób oszacować za pomocą

[3] Tamże, s. 18.

dostępnych danych, ale dla niektórych przedmiotów może być on istotny (raport ZPP wspomina, że ten sam przedmiot może być wyceniany o 50% więcej między jednym lombardem a drugim).

d) brak realizacji obowiązków informacyjnych przez przedsiębiorców

Zgodnie z UKK przed zawarciem umowy konsument powinien otrzymać formularz informacyjny, w którym zawarte będą informacje dotyczące kosztów związanych np. z kredytem. Ponadto klient ma prawo otrzymać bezpłatnie projekt umowy (jeśli w ocenie kredytodawcy spełnia warunki udzielenia kredytu). Konsument powinien otrzymać wszelkie wyjaśnienia w przypadku wątpliwości co do treści umowy, powinien również otrzymać wzór odstąpienia od umowy. Praktyka na rynku lombardów odbiega jednak od powyższych standardów.

Przykład z odwiedzonego lombardu wskazany w raporcie ZPP:

Praktyka stosowana w jednej z sieci lombardowej polega na wydrukowaniu umowy dopiero po złożeniu w sposób „elektroniczny" podpisu na padzie leżącym na ladzie. Oznacza to, że konsument nie ma realnej możliwości zapoznania się z treścią umowy, którą podpisuje, w szczególności kosztami, którymi zostanie obciążony.

Często występującym problemem jest brak wyczerpujących i czytelnych informacji na temat warunków umowy, w tym jej kosztów. Nie jest rzadkością brak udostępnienia wzorów umowy. Z uwagi na konieczność ochrony praw konsumenta, należy wprowadzić przepisy zobowiązujące do zawierania umów w formie pisemnej, a także określające podstawowe elementy umowy, w tym szacunkową wartość przedmiotu zabezpieczenia lombardowego, która bywa zaniżana, a dodatkowo w przypadku braku umowy pisemnej, występują trudności z udowodnieniem, jakie były oświadczenia woli stron umowy.

Celem regulacji jest wyeliminowanie sytuacji takich jak:

- umowa sprzedaży z zastrzeżeniem prawa odkupu została sporządzona bez poinformowania o oprocentowaniu i kwocie wykupu, nie podano zasad naliczania procentów oraz minimalnej kwoty wykupu. Umowa opiewała na: sprzedaż za 400 zł, podatek PPC 2 proc. z datą przysługującego prawa odkupu przedmiotu za 31 dni na kwotę 524 zł.

- kwota zastawu została przedstawiona dopiero po wręczeniu umowy do podpisu, a to oznacza, że klient nie został poinformowany, że za pożyczenie 400 zł na jeden miesiąc będzie musiał zapłacić 124 zł. Zgodnie z obowiązującymi w pandemii przepisami pożyczka na okres 31 dni nie może być obarczona kosztem wyższym niż 15,5 proc. plus odsetki. Zatem w przypadku pożyczki o wysokości 400 zł maksymalny koszt może wynieść 64,48 zł. To oznacza, że lombard dwukrotnie przekroczył dozwolone prawem koszty (str. 56 raportu ZPP).

e) brak czytelnych reguł dotyczących sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego

Przedsiębiorstwa wykonujące działalność lombardową (choć niekoniecznie zarejestrowane pod prawidłowymi kodami w CEIDG) prowadzą obecnie również aktywną działalność sprzedaży przedmiotów używanych za pośrednictwem platform internetowych m.in. Allegro.pl i Olx.pl. Dwa największe zidentyfikowane podmioty posiadają w bieżącej ofercie po ponad dwa tysiące aktywnych aukcji. Mniejsze podmioty prowadzące działalność lombardową wystawiają po kilkaset aukcji. Oferowane przedmioty są zwykle małej wartości (drobna elektronika za kilkadziesiąt zł, narzędzia elektryczne za 100–200 zł). Przedmiotami o najwyższej cenie na aukcjach jest niemal zawsze złota biżuteria, której ceny wywoławcze przekraczają 2000 zł.

Według raportu ZPP *„Poza kosztami odsetek, realnym kosztem transakcji jest różnica między wartością rynkową a wyceną przedmiotów, która oferowana jest w lombardzie. Klienci deklarują, że otrzymują średnio 224 zł mniej niż zakładają na początku. Nie negocjują jednak tych cen. W przeprowadzonych przez współpracowników ZPP badaniach okazało się, że wycena przedmiotu oddawanego do lombardu wynosi ok. 35 proc. jego rynkowej wartości." (str. 65)*. W związku z powyższym, w ocenie projektodawcy, jednym z istotnych problemów wymagających wprowadzenia odpowiednich rozwiązań legislacyjnych jest zaniżanie szacunkowej wartości przedmiotu zabezpieczenia lombardowego.

W obecnym stanie prawnym brak jest jakichkolwiek zasad sprzedaży przedmiotów stanowiących zabezpieczenie umów zawieranych przez lombardy w przypadkach, gdy konsumenci nie zwrócą wypłaconej im kwoty środków pieniężnych oraz określonych w takich umowach kosztów. W związku z powyższym zasady takie mogą wynikać z treści zawartej umowy lub też nie być w żaden sposób uregulowane – w przypadku gdy umowa przewiduje wyłącznie kwestię przeniesienia

własności rzeczy ruchomej na lombard w przypadku braku spłaty kwoty przekazanej konsumentowi lub określonych w umowie kosztów.

Problematyka braku przejrzystych zasad związanych z trybem sprzedaży rzeczy ruchomej stanowiącej zabezpieczenie umowy jest natomiast kluczowa w związku z zapewnieniem konsumentom możliwości weryfikacji prawidłowej wyceny przez lombard wartości rynkowej takiego przedmiotu, stanowiącej z kolei podstawę do określenia wypłacanej konsumentowi kwoty pożyczki lombardowej. W sytuacji bowiem, w której konsument nie wie, w jakiej cenie lombard zbył przedmiot zabezpieczenia umowy, a lombard ma z kolei całkowitą dowolność w kształtowaniu cen, w jakich są wystawiane przedmioty, może dochodzić do celowego zaniżania przez przedsiębiorców kwot wyceny. Lombard w takiej sytuacji działać może niejako jak skup (a nie de facto jak pożyczkodawca), zbycie przedmiotu stanowi bowiem nie tyle sposób zaspokojenia roszczeń związanych z brakiem spłaty pożyczki, a kluczową część dochodu przedsiębiorcy, który zatrzymuje całą różnicę między „ceną" uzyskania takiego przedmiotu (kwotą udzielonej pożyczki) a ceną jego sprzedaży. Powyższa sytuacja jest natomiast sprzeczna z celem zastawu, którym jest zaspokojenie roszczeń wierzyciela, a nie istotnym (a nawet przeważającym) elementem przychodu z zawartej umowy, którym powinny być w założeniu wyłącznie odsetki i inne pozaodsetkowe koszty związane ze spłatą takiej umowy przez konsumenta.

Przedstawiona powyżej charakterystyka rynku pożyczek lombardowych, rosnąca dynamika rozwoju tego rynku, przy jednoczesnym uchylaniu się podmiotów na nim funkcjonującym od stosowania UKK, wskazuje na istotne ryzyka dla konsumenta.

Z uwagi na powyższe konieczne jest podjęcie interwencji legislacyjnej mającej na celu kompleksowe uregulowanie działalności przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową w Polsce, w tym objęcie tej działalności przynajmniej skutecznym monitoringiem, tak aby zapewnić odpowiedni poziom ochrony praw konsumentów.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

1. Obowiązujący stan prawny

Umowy pożyczki lombardowej, których cechą charakterystyczną jest zabezpieczenie zastawem na rzeczy ruchomej, w których odpowiedzialność konsumenta jest ograniczona do wartości przedmiotu zabezpieczenia, zostały wyłączone przez ustawodawcę unijnego z zakresu regulacji dyrektywy 2008/48/WE (art. 2 ust. 2 lit. k), zwanej dalej „dyrektywą CCD". Należy jednak zauważyć, że dyrektywa CCD przewiduje możliwość rozszerzenia stosowania przez państwa członkowskie jej przepisów do umów o kredyt nieobjętych jej zakresem zastosowania (pkt 10 preambuły). Polski ustawodawca, dokonując wdrożenia dyrektywy CCD do krajowego porządku prawnego, zdecydował się na skorzystanie z powyższej możliwości i objęcie pożyczek lombardowych UKK. W założeniach do UKK wskazano, że przyjęcie innego rozwiązania mogłoby oznaczać pogorszenie sytuacji konsumenta. Nie ulega bowiem wątpliwości, że konsumenci, korzystający z pożyczek lombardowych, to przede wszystkim osoby, które – z uwagi na swoją ciężką sytuację majątkową i zarobkową – nie są w stanie uzyskać pożyczki (kredytu) w banku z uwagi na brak zdolności kredytowej. Zatem jest to grupa osób, która wymaga szczególnej ochrony przed wyzyskaniem ich niekorzystnej sytuacji materialnej. Wyłączenie tej kategorii pożyczek mogłoby stanowić zagrożenie obchodzenia przepisów UKK, przy jednoczesnym braku odpowiednich mechanizmów zabezpieczających konsumentów przed nadużyciami ze strony właścicieli lombardów.

Jak już zostało powyżej wspomniane, przedsiębiorcy wykonujący działalność lombardową omijają obowiązek stosowania UKK, dlatego konieczne jest wprowadzenie zmian legislacyjnych przeznaczonych dla rynku lombardowego, mających na celu zapewnienie odpowiedniej ochrony konsumenta korzystającego z usług przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową.

W toku analiz poprzedzających niniejszą inicjatywę ustawodawczą rozważne były dwie koncepcje legislacyjne: wprowadzenie zmian do UKK oraz zaprojektowanie nowej ustawy regulującej konsumencką pożyczkę lombardową. Poniżej przedstawione zostały wyniki analizy tych opcji:

1) Wprowadzenie zmian do UKK, uszczelniających system:

M.in. z wywiadów prowadzonych przez pracowników UOKiK w związku z oceną zasadności wszczęcia postępowań w zakresie naruszania zbiorowych praw konsumentów wynika, że praktyka polegająca na ukrywaniu prawdziwego charakteru prowadzonej działalności wymaga wprowadzenia regulacji polegających na zdefiniowaniu działalności lombardowej oraz umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej.

Przykład:

Przedsiębiorca wskazał, że nie prowadzi działalności lombardowej. Działalność opiera się przede wszystkim na skupowaniu przedmiotów od osób fizycznych oraz firm, a następnie sprzedawaniu ich z narzuconą przez siebie marżą. Jednakże w odniesieniu do tych przedsiębiorców należy zauważyć, że ich nazwy czy informacje zamieszczone na stronach internetowych sugerują, że podmioty mogą prowadzić działalność lombardową. Biorąc jednak pod uwagę, iż nie istnieje ustawowa definicja działalności lombardowej, brak jest podstaw do podjęcia działań w tym zakresie.

Jednocześnie po analizie obowiązujących regulacji, z uwagi na umiejscowienie w systemie prawnym UKK, która jest regulacją o charakterze ogólnym, nie jest możliwe wprowadzenie przepisów określających, na czym polega wykonywanie działalności lombardowej, oraz wprowadzenie definicji umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej do tej ustawy.

Należy wskazać, że bardziej czytelne i prawidłowe systemowo będzie wydzielenie regulacji dotyczącej konsumenckiej pożyczki lombardowej do oddzielnej ustawy. Ponadto wprowadzenie do UKK regulacji dotyczących konsumenckiej pożyczki lombardowej spowodowałoby brak jej czytelności, co byłoby niekorzystne z punktu widzenia adresatów regulacji, szczególnie konsumentów. W przypadku wprowadzenia zmian do UKK konieczne byłoby stosowanie mało przejrzystego systemu odesłań i wyłączeń z obowiązujących przepisów. Ponadto regulacja UKK zawierałaby różne reżimy regulacyjne dotyczące instytucji pożyczkowych i przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową w zakresie m.in. wymogów warunkujących podejmowanie i wykonywanie działalności.

2) Opracowanie kompleksowej regulacji przeznaczonej dla działalności lombardowej

Z uwagi na analizę funkcjonowania rynku lombardów, której wnioski wskazane zostały w pkt 1 OSR, a także wyniki analizy możliwości dokonania zmian w UKK, należy stwierdzić, że opracowanie nowej ustawy, regulującej w sposób kompleksowy problematykę konsumenckiej pożyczki lombardowej, jest optymalną opcją interwencji legislacyjnej w tym obszarze.

Projektowana regulacja nowej ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej określi wymogi dotyczące podjęcia i wykonywania tego rodzaju działalności gospodarczej w sposób zbliżony od regulacji UKK, uwzględniający przy tym skalę wykonywanej działalności gospodarczej, zazwyczaj mniejszą niż prowadzona przez podmioty podlegające regulacji UKK. Projektowana regulacja pozwoli na określenie transparentnych ram wykonywania działalności lombardowej, które jasno określą obowiązki przedsiębiorców, definicję i elementy umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej, pozaodsetkowe koszty umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej regulowane w sposób zbliżony do UKK, pozwalający jednocześnie na uwzględnienie specyfiki branży, a także zasady dotyczące sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego oraz zasady odpowiedzialności za naruszenie ustawy.

Celem projektodawcy jest ograniczenie szarej strefy i prowadzenie skutecznego monitoringu tego rynku przez obowiązek rejestracji działalności w rejestrze przedsiębiorców, a także wzrost poziomu ochrony konsumenta. Należy podkreślić, że obecnie właśnie brak skutecznego monitoringu tego rynku nie pozwala na wyczerpujące oszacowanie jego wielkości, realnych obrotów przedsiębiorców, a nawet ich liczby. Tymczasem dynamiczny rozwój tego segmentu rynku pożyczek, w tym zwiększona obecność przedsiębiorców w Internecie, sprawia, że problem braku odpowiedniego zabezpieczenia konsumentów będzie tylko narastał. Z uwagi na powyższe wskazane jest opracowanie projektu ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej i wprowadzenie jej do systemu prawnego.

2. Projektowany zakres regulacji ustawy o konsumenckiej pożyczce lombardowej

Proponuje się kompleksowe 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.

a) działalność lombardowa i zasady jej wykonywania

● <u>zakres działalności lombardowej</u>

Projektowany art. 4 wskazuje, że przez działalność lombardową rozumie się działalność gospodarczą polegającą na:

1) zawieraniu przez przedsiębiorcę umów konsumenckiej pożyczki lombardowej z konsumentem lub

2) sprzedaży przez przedsiębiorcę przedmiotu zabezpieczenia lombardowego.

Konstrukcja zaproponowana w projektowanym art. 4 jest analogiczna do obowiązującej na gruncie innych ustaw regulujących wykonywanie poszczególnych rodzajów działalności gospodarczej, np. art. 2 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 129), art. 5 określający czynności bankowe ustawy z dnia 29 sierpnia

1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2022 r. poz. 2324, z późn. zm.) oraz art. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1650, z późn. zm.).
Podstawowym rodzajem umów zawieranych przez przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową będą umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej, ale przedsiębiorca ten zawiera również umowy sprzedaży rzeczy ruchomej, w przypadku braku spłaty zobowiązania. Projektodawca starał się uwypuklić ten aspekt działalności lombardowej przez wskazanie w art. 4 projektu, że przez działalność lombardową rozumie się działalność gospodarczą polegającą na zawieraniu umów sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego. Z informacji zawartych w raporcie ZPP dotyczącym tego rynku wynika, że sprzedaż przedmiotu zabezpieczenia lombardowego stanowi coraz większy obszar w zakresie tej działalności. Przedsiębiorcy wykonujący działalność lombardową prowadzą obecnie również aktywną działalność sprzedaży przedmiotów używanych za pośrednictwem platform internetowych m.in. Allegro.pl oraz Olx.pl. Dwa największe zidentyfikowane podmioty posiadają w bieżącej ofercie ponad dwa tysiące aktywnych aukcji. Mniejsze podmioty prowadzące działalność lombardową wystawiają po kilkaset aukcji. Z uwagi na powyższe, należy umowy sprzedaży wskazać jako element wyróżniający ten rodzaj działalności gospodarczej.

● zasady podjęcia i wykonywania działalności lombardowej

W odniesieniu do zasad wykonywania działalności lombardowej najistotniejszym wymogiem wykonywania działalności tego typu, zgodnie z projektowaną ustawą, ma być obowiązek wpisu do rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową, który prowadzony będzie przez KNF w systemie teleinformatycznym (projektowany art. 38 ust. 3). Należy podkreślić, że rejestracja działalności będzie prosta, możliwa przez Internet. Opłata za dokonanie wpisu do rejestru ma wynosić 600 zł, a za zmianę wpisu w rejestrze oraz za wykreślenie wpisu z rejestru – 200 zł (projektowany art. 42 ust. 1 i 2). Opłaty te mają pokrywać koszty prowadzenia rejestru przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową przez KNF. Ich wysokość jest tożsama z wysokością opłat dotyczących instytucji pożyczkowych (art. 59ad UKK).

Ponadto wprowadzony zostanie obowiązek wykonywania działalności lombardowej w formie spółki kapitałowej (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej – projektowany art. 35 ust. 1) oraz wymóg minimalnego kapitału zakładowego spółki z ograniczoną odpowiedzialnością na poziomie 50 000 zł (projektowany art. 35 ust. 4). Powyższe warunki mają na celu zwiększenie pewności konsumentów co do prawdziwości danych oraz wiarygodności samego przedsiębiorcy prowadzącego działalność lombardową, z którym zawierają umowę konsumenckiej pożyczki lombardowej. Jest to również istotne z uwagi na projektowane rozwiązania w zakresie obowiązku zwrotu konsumentowi nadwyżki uzyskanej ze sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego, gdyż w związku z ww. obowiązkiem, pomimo iż umowa między lombardem a konsumentem nie będzie już wykonywana, to między stronami tej umowy pozostaną ww. zobowiązania do uregulowania.

Należy także podkreślić, że założenie spółki z o.o. jest w obowiązującym stanie prawnym i faktycznym proste i nie stanowi istotnego obciążenia dla przedsiębiorcy. Ponadto wymagany kapitał zakładowy zabezpiecza wiarygodność podmiotu wykonującego działalność lombardową, jednocześnie jest niższy niż obecnie obowiązujący wymóg kapitału zakładowego dla instytucji pożyczkowych, który wynosi 1.000.000 zł. Jest to kapitał znacznie niższy niż w przypadku instytucji pożyczkowych. Mając na względzie również argumentację wskazaną w opinii Rządowego Centrum Analiz (*„Warto zauważyć, że restrykcyjne podejście w tym zakresie zwiększa ryzyka „ucieczki" podmiotów prowadzących działalność lombardową w szarą strefę (przy braku systemu kontroli tych podmiotów)"*), próg kapitałowy został zaprojektowany w taki sposób, by zminimalizować ryzyko „ucieczki" podmiotów w szarą strefę. Dodatkowo projekt dopuszcza wykonywanie działalności w formie spółki akcyjnej.

Proponowany próg pozwala mniejszym przedsiębiorcom na spełnienie wymogów projektowanej ustawy. Ten rodzaj działalności zazwyczaj prowadzony jest przez mniejsze podmioty. Według danych BIK (Q1-Q2) na rynku pożyczek pozabankowych udzielanych jest około 150 tys. krótkoterminowych (do 30 dni) pożyczek miesięcznie, o średniej wartości około 1800 zł. Z raportu ZPP wynika, że zdecydowana większość zastawiających przedmioty w lombardzie (88%), jeśli wykupuje zastaw, robi to w ciągu miesiąca, średnia cena zastawu wynosi 397 zł, a wykupu 469 zł.

Zarówno wymóg dotyczący kapitału zakładowego, jak i wykonywania działalności gospodarczej w formie spółki z o.o. lub spółki akcyjnej, mają na celu zapewnienie właściwej organizacji przedsiębiorstwa oraz profesjonalizację usług. Nadrzędnym interesem publicznym chronionym przez wprowadzenie ograniczeń w wykonywaniu działalności gospodarczej we wskazanych powyżej formach (minimalnego kapitału zakładowego, rejestracji działalności oraz formy prawnej wykonywania działalności) jest zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony konsumenta.

Należy podkreślić wskazany już fakt, że wymagania nałożone na lombardy – tak w zakresie wymogów kapitałowych jak i charakteru wykonywanej działalności – zostały oszacowane na poziomie uwzględniającym charakter i profil ryzyka wykonywanej działalności.

Kluczowym przy tym powinien być w ocenie projektodawcy fakt, że w istocie minimalny kapitał zakładowy na poziomie ustalonym w projekcie nie stanowi dodatkowego obciążenia przedsiębiorców udzielających obecnie pożyczek, które spełniają kryteria do uznania ich za pożyczki lombardowe w rozumieniu przepisów projektu. Już obecnie bowiem tacy przedsiębiorcy

powinni *de facto* spełniać wymogi określone dla pożyczkodawców wynikające z przepisów UKK, tj. wyższe niż określone w projekcie.

Doświadczenia UOKiK wskazują na występującą na rynku zależność, według której mniejsze firmy pożyczkowe generują proporcjonalnie więcej nieprawidłowości lub skarg niż podmioty większe, co tym bardziej sugeruje wysoki „próg wejścia na rynek". Pożyczki pod zastaw w lombardach dotyczą średnio znacznie niższych kwot (kilkuset złotych) i nie ma tam ryzyka rolowania, a jedynie przepadku przedmiotu zastawu. Ideą działalności lombardu jest też lokalność, łatwa fizyczna dostępność, a niekoniecznie efekty skali przez usieciowienie. Wymóg kapitałowy dla lombardu ma zapewnić minimalny poziom świadczonych usług, ale nie efekty systemowe lub strukturalne, jak przy podmiotach rynku finansowego.

Z uwagi na powyższe należy uznać, że wprowadzane ograniczenia wykonywania działalności gospodarczej są zasadne oraz proporcjonalne i zgodne z wymogami art. 67 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221).

Ponadto w ocenie projektodawcy, ze względu na wysoką sensytywność tego rynku, za konieczne należy uznać obowiązywanie wymogów dotyczących niekaralności członków zarządu, rad nadzorczych, komisji rewizyjnych, likwidatorów oraz prokurentów (projektowany art. 36).

b) umowa konsumenckiej pożyczki lombardowej

● definicja

Projektowana ustawa o działalności lombardowej definiuje umowę konsumenckiej pożyczki lombardowej (projektowany 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. Wprowadzenie nowego rodzaju umowy nazwanej ma na celu wyróżnienie typu umów z konsumentami, dla których jedynym zabezpieczeniem wykonania umowy jest ustanowienie zastawu na rzeczy ruchomej. Zaproponowana konstrukcja umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej oparta jest na konstrukcji umowy pożyczki, o której mowa w art. 720 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, z uwzględnieniem cech charakterystycznych takiej umowy zabezpieczonej zastawem. Jednocześnie sformułowanie „oddanie do dyspozycji" konsumenta środków pieniężnych nawiązuje do definicji umowy kredytu zawartej w art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe.

Jednym z identyfikowanych problemów rynku działalności lombardowej jest unikanie stosowania UKK przez skonstruowanie umowy zawieranej z konsumentem w taki sposób, by ukryć, że de facto jest to umowa pożyczki. Umowy na pożyczki pod zastaw przybierają formy:

• przedwstępnej sprzedaży przyrzeczonej (z terminem i wskazanymi kosztami odstępnego),

• przedwstępnej sprzedaży (z terminem i wskazanymi kosztami odstępnego),

• sprzedaży z zagwarantowanym prawem odkupu (w ustalonym terminie za wskazane koszty),

• umowy na przechowanie przedmiotu na okres ustalony (z minimalną kwotą odstępnego).

Można zaobserwować dużą różnorodność i kreatywność w zakresie konstrukcji takich umów, np. podpisywanie umów sprzedaży z prawem odkupu rzeczy przez ich wcześniejszego właściciela czy umów na odpłatne przechowywanie przedmiotu (zamiast umów o kredyt konsumencki). Umowy takie nie są klasyfikowane jako pożyczki konsumenckie, co stanowi pretekst do unikania wymogów UKK. Z uwagi na powyższe projektodawca planuje wprowadzić przepis art. 5. Zgodnie z projektowanym art. 5 ust. 1, jeżeli z zawartej przez przedsiębiorcę z konsumentem umowy wynika, że:

a) 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,

b) zawarcie tej umowy wiąże się z ustanowieniem zabezpieczenia spełniającego warunki, o których mowa w art. 3 pkt 9 projektu,

c) 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 projektu, 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 (projektowany art. 5 ust. 3). Należy także podkreślić, że 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 projektu, przyjmuje się, że strony zawarły umowę konsumenckiej pożyczki lombardowej (projektowany art. 5 ust. 2). Wprowadzenie przedmiotowej regulacji ma stanowić

zabezpieczenie stosowania projektowanej ustawy, również w przypadku umów, o których mowa powyżej. Charakter umowy pod kątem spełniania przez nią przesłanek pozwalających zakwalifikować ją jako umowę konsumenckiej pożyczki lombardowej będzie oceniany *ad casum*.

● zabezpieczenie lombardowe (projektowany art. 3 pkt 9)

W celu wyróżnienia umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej i zapobieganiu obchodzenia projektowanej ustawy projektodawca proponuje zdefiniowanie zabezpieczenia lombardowego jako zabezpieczenia wykonania umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej polegającego 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.

Intencją projektodawcy jest ujęcie w proponowanym przepisie stosowanych przez przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową form ustanowienia zabezpieczenia lombardowego. W celu ograniczenia możliwości obejścia ustawy katalog ten jest katalogiem otwartym.

Przedmiot zabezpieczenia lombardowego, zgodnie z projektowanym art. 6 ust. 1, to rzecz ruchoma będąca własnością konsumenta. Definicja ta została wprowadzona dla zapewnia przejrzystości tekstu i na użytek regulacji dotyczących sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego, tak aby zapewnić czytelność ustawy. Przedmiot zabezpieczenia lombardowego może stanowić rzecz ruchoma będąca przedmiotem wspólności małżeńskiej albo której konsument jest współwłaścicielem pod warunkiem wyrażenia takiej zgody na podstawie przepisów odrębnych

● informacje przedkontraktowe oraz elementy obowiązkowe umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej

Wzorem UKK projekt ustawy zobowiązuje w projektowanym art. 7 przedsiębiorcę do przekazania podstawowych informacji dotyczących zawieranej umowy na trwałym nośniku, na etapie przedkontraktowym, tj.:

1) firmie, siedzibie i adresie, pod którym przedsiębiorca ten wykonuje działalność lombardową;
2) numerze rejestrowym, o którym mowa w art. 38 ust. 2 pkt 3 projektu, pod którym przedsiębiorca ten jest wpisany w rejestrze przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową;
3) adresie poczty elektronicznej, numerze telefonu lub faksu oraz adresie strony internetowej tego przedsiębiorcy, o ile posiada;
4) kwocie konsumenckiej pożyczki lombardowej i sposobie jej ustalania;
5) terminie i sposobie wypłaty kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej;
6) całkowitym koszcie konsumenckiej pożyczki lombardowej z wyodrębnieniem jego poszczególnych składników i ich wysokości;
7) całkowitej kwocie do spłaty;
8) zasadach i terminie zapłaty całkowitej kwoty do spłaty;
9) skutkach braku zapłaty całkowitej kwoty do spłaty;
10) sposobie ustanowienia zabezpieczenia lombardowego;
11) przedmiocie zabezpieczenia lombardowego, takimi jak rodzaj, marka lub jego cechy szczególne;
12) szacunkowej wartości przedmiotu zabezpieczenia lombardowego i sposobie ustalenia tej wartości;
13) sposobie sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego;
14) procentowej wartości pomniejszenia nadwyżki, o którym mowa w art. 34 ust. 3 projektu, pobieranej przez tego przedsiębiorcę;
15) przysługującym konsumentowi, zgodnie z art. 17 ust. 1 projektu, prawie do zapłaty całkowitej kwoty do spłaty po terminie oraz o warunkach skorzystania z tego prawa, w tym wyrażonej procentowo wartości niezapłaconej części całkowitej kwoty do spłaty, jaką konsument będzie zobowiązany uiścić zgodnie z art. 17 ust. 1 projektu;
16) stosowanej przez przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową procedurze i zasadach rozpatrywania reklamacji.

Wprowadzony obowiązek ma zapewnić, że konsument zdaje sobie sprawę, jakie są warunki umowy, już przed jej podpisaniem. Ma to szczególnie ważne znaczenie z uwagi na obserwowane przez UOKiK praktyki lombardów opisane w pkt 1.2 d.

Dodatkowo konsument uzyska ochronę przez wprowadzenie transparentnych przepisów dotyczących elementów umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej, w tym określenia jej kosztów, a także wskazania szacunkowej wartości przedmiotu

zabezpieczenia lombardowego jeszcze przed zawarciem kontraktu, co stanowić ma także zabezpieczenie sytuacji wskazanych w pkt. 1.2.e – manipulowanie sposobem oszacowania przedmiotu zabezpieczenia lombardowego stanowi niejednokrotnie sposób podnoszenia kosztów umowy.

● forma umowy i czas trwania umowy (projektowany art. 8 i art. 9)

W celu zabezpieczenia właściwej ochrony konsumenta proponuje się wprowadzenie obowiązku zawarcia umowy w formie pisemnej pod rygorem nieważności, tak aby konsument dysponował umową w celach dowodowych, co ułatwi dochodzenie ewentualnych roszczeń. Umowa, zgodnie z projektowanymi rozwiązaniami, powinna być też sformułowana w sposób jednoznaczny i zrozumiały.

Umowa może być zawarta na czas oznaczony, nie krótszy niż 7 dni.

● umowy zawierane na odległość

Projekt obejmuje też regulacje dotyczące umów zawieranych na odległość (projektowany rozdział 3), w szczególności określające obowiązki informacyjne przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową, formę zawarcia umowy i zasady odstąpienia od niej, a także regulacje dotyczące wzajemnych rozliczeń z tytułu odstąpienia od umowy. Projektowane w tym zakresie rozwiązania są wzorowane na ustawie z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta oraz UKK. Jednocześnie uwzględniają specyfikę działalności lombardowej i rozwój tego sektora usług w środowisku cyfrowym.

Projektowana regulacja przyznaje konsumentowi prawo do odstąpienia od umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej zawartej na odległość w terminie 7 dni (bez podawania przyczyny i bez ponoszenia kosztów, z wyjątkiem kosztów dostarczenia kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej i przedmiotu zabezpieczenia lombardowego, jeśli konsument wybrał sposób tego dostarczenia inny niż najtańszy oferowany przez przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową, odsetek za okres od dnia wypłaty kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej do dnia zwrotu przez konsumenta kwoty pożyczki oraz bezzwrotnych kosztów sądowych lub kosztów ponoszonych na rzecz organów administracji publicznej). Przyjęcie takiego terminu na odstąpienie od umowy koresponduje z projektowanym brzmieniem tej ustawy, zgodnie z którym czas trwania umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej nie może być krótszy niż 7 dni (ale może być krótszy niż 14 dni, czyli termin określony w UKK). Wprowadzanie 7-dniowego terminu odstąpienia opiera się na założeniu, iż termin na wykonanie tego uprawnienia nie może przekraczać minimalnego czasu trwania umowy. Co do zasady umowa pożyczki lombardowej ma charakter krótkotrwały, zatem termin dłuższy niż 7-dniowy (np. 14 dni) pozostawałby po częstokroć w dysproporcji do standardowego czasu jej trwania, a tym samym kreowałby niepotrzebne bariery umowne.

● koszty umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej

W celu określenia w sposób jasny i przejrzysty kosztów konsumenckiej pożyczki lombardowej zostanie wprowadzona definicja całkowitego kosztu konsumenckiej pożyczki lombardowej (projektowany 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.

Celem projektowanego przepisu definiującego całkowity koszt konsumenckiej pożyczki lombardowej jest wskazanie wszystkich możliwych kosztów takiej umowy, tak aby zabezpieczyć konsumenta przed wskazywaniem dodatkowych, nieuzasadnionych kosztów.

W celu zabezpieczenia interesów finansowych konsumenta zostaną wprowadzone przepisy określające maksymalne pozaodsetkowe koszty, również w przypadku wcześniejszej spłaty świadczenia pieniężnego (projektowany art. 13). W zakresie dopuszczalnych odsetek projekt odsyła do regulacji art. 359 § 2^1 ustawy – Kodeks cywilny (projektowany art. 14). Z uwagi na obowiązywanie art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, z późn. zm.), projektodawca nie zdecydował się na wprowadzenie regulacji penalizujących przekraczanie pozaodsetkowych kosztów. Projektowane w ustawie sankcje są komplementarne względem ww. przepisu karnego.

Proponowane ograniczenia pozaodsetkowych kosztów odpowiadają tym, które zostały zastosowane w UKK dla pożyczek zawieranych na okres dłuższy niż 30 dni. Ograniczają one poziom pozaodsetkowych kosztów do poziomu 10% kwoty pożyczki plus 10% w skali roku, proporcjonalnie do czasu pożyczki, wg wzoru:

$MPKPL \leq (KPL \times 10\%) + (KPL \times n/R \times 10\%)$

w którym poszczególne symbole oznaczają:

MPKPL – maksymalna wysokość pozaodsetkowych kosztów konsumenckiej pożyczki lombardowej,

KPL – kwota konsumenckiej pożyczki lombardowej,

n – okres spłaty wyrażony w dniach,

R – liczbę dni w roku.

Biorąc pod uwagę fakt, że konsumenckie pożyczki lombardowe są raczej krótkoterminowe, drugi komponent – zależny od czasu (KPL× n/R × 10%) – ma mniejsze znaczenie praktyczne.

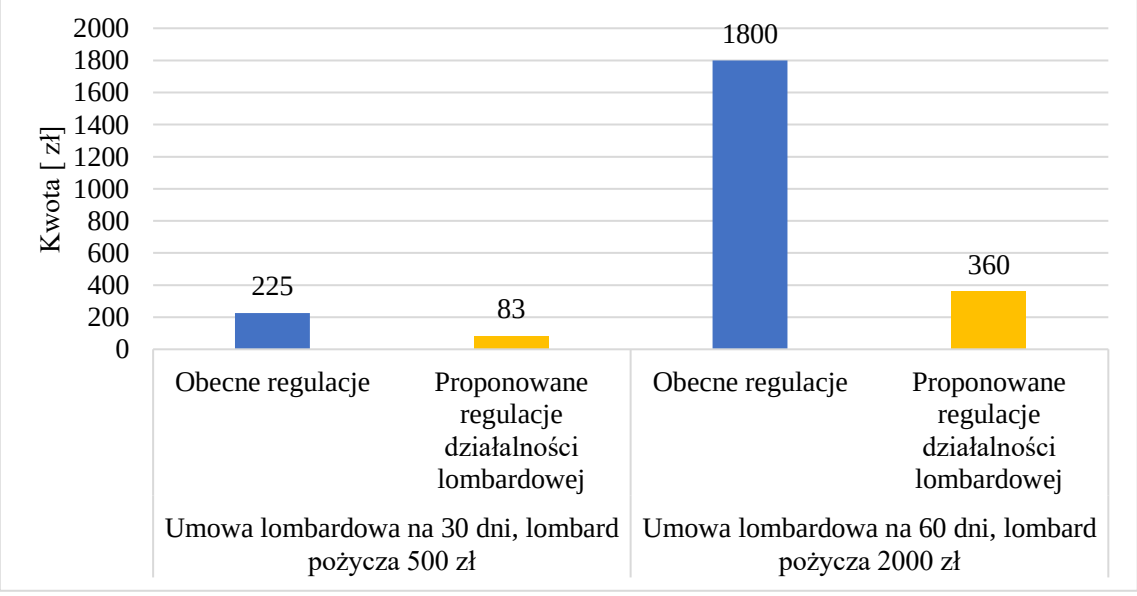
Dodatkowo niezależnie od powyższych limitów, maksymalne pozaodstetkowe koszty ustalono na poziomie 45% kwoty pożyczki, co służy, w przypadku pożyczek pod zastaw, zapobieganiu stosowaniu przez przedsiębiorców specjalnych „konstrukcji" umowy pożyczkowej, mających na celu maksymalizację zysku lombardu. Rozwiązanie to gwarantuje, że niezależnie od jakichkolwiek okoliczności, koszty pozaodsetkowe w żadnym przypadku nie mogą przekroczyć 45% kwoty pożyczki.

Proponowane koszty są analogiczne do obowiązujących w UKK, uwzględniając przy tym zmiany wprowadzone ustawą z dnia 6 października 2022 r. o zmianie ustaw w celu przeciwdziałania lichwie (Dz. U. poz. 2339), jednakże w przypadku lombardów bardziej dopasowano je do, co do zasady, krótszego okresu, na jaki zawierane są umowy przez lombardy. Zastosowano jeden określony dopuszczalny poziom kosztów – bez rozróżnienia na umowy zawierane na okres krótszy niż 30 dni i dłuższy niż 30 dni. Obecnie lombardy są to w większości mniejsze podmioty, które w odróżnieniu od pożyczkodawców zawierają niemalże wyłącznie umowy na okres krótszy niż 30 dni i przy zastosowaniu limitu kosztów na poziomie 5% kwoty pożyczki, tj. limit kosztów określony w UKK dla tego typu umów, mogłyby mieć trudności, aby wygenerować obrót zapewniający rentowność przedsiębiorstwa. W przeciwieństwie do firm pożyczkowych nie mogłyby również wygenerować obrotu poprzez efekt skali, tj. wyłącznie przez znaczną liczbę zawieranych umów.

Całkowity poziom kosztów powinien być podobny, aby uniknąć zjawiska arbitrażu regulacyjnego. Natomiast szczegółowe rozwiązania mogą się nieco różnić, biorąc pod uwagę, że lombardowe pożyczki pod zastaw są udzielane na bardzo krótki okres, a pożyczki konsumenckie zwykle na dłuży okres, w większości powyżej 30 dni, niekiedy powyżej roku.

Opisane rozwiązania obrazują poniższa tabela i wykres:

Rodzaj umowy	**Koszty dla klienta**	
	Obecne regulacje	**Proponowane regulacje działalności lombardowej**
Umowa lombardowa na 30 dni, lombard pożycza 500 zł	Koszty faktyczne do 1,5% dziennie, łącznie nawet **225 zł**	Łącznie koszty i odsetki nie większe niż ok. **83 zł**
Umowa lombardowa na 60 dni, lombard pożycza 2000 zł	Koszty faktyczne do 1,5% dziennie, łącznie nawet **1800 zł**	Łącznie koszty i odsetki nie większe niż ok. **360 zł**



Proponuje się również określenie maksymalnych pozaodsetkowych kosztów umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej w przypadku wcześniejszej spłaty zobowiązania.

Zgodnie z art. 12 projektu w przypadku wcześniejszej spłaty kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej, całkowity koszt tej pożyczki pomniejszony o poniesione przez przedsiębiorcę bezzwrotne koszty sądowe lub bezzwrotne koszty na rzecz organów administracji publicznej, ulega proporcjonalnemu obniżeniu o kwotę równą pozostałym kosztom przypadającym za okres, o który skrócono okres, na jaki ta pożyczka została udzielona, chociażby konsument poniósł je przed spłatą. W takim przypadku przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową wraz ze zwrotem przedmiotu zabezpieczenia lombardowego dokonuje rozliczenia kwoty stanowiącej całkowitą kwotę do spłaty, wyliczonej proporcjonalnie w oparciu o metodę liniową. Kwota obniżenia kosztów umowy lombardowej jest obliczana według następującego wzoru:

KO = CKPL x LD/n

w którym poszczególne symbole oznaczają:

KO – kwota obniżenia,

CKPL – całkowity koszt konsumenckiej pożyczki lombardowej, pomniejszony o poniesione przez przedsiębiorcę bezzwrotne koszty sądowe lub bezzwrotne koszty na rzecz organów administracji publicznej,

LD – liczba dni, o którą skrócono okres, na jaki została udzielona konsumencka pożyczka lombardowa,

n – okres spłaty wyrażony w dniach.

W przypadku przedłużenia terminu zapłaty całkowitej kwoty do spłaty, maksymalna wysokość pozaodsetkowych kosztów pożyczki lombardowej obliczona jest zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 projektu, z uwzględnieniem nowego okresu spłaty pożyczki (art. 13 ust. 3 projektu). Jednocześnie art. 13 ust. 3 projektu nie ogranicza wysokości odsetek, zatem mogą być one naliczane zgodnie z art. 14 projektu, odpowiednio do okresu przedłużenia terminu zapłaty całkowitej kwoty do spłaty. Projektowane rozwiązania mają na celu wzmocnienie ochrony konsumenta przed zawyżaniem lub ukrywaniem przez przedsiębiorcę kosztów umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej.

Projektowane rozwiązania mają na celu wzmocnienie ochrony konsumenta przed praktykami wskazanymi w pkt 1.2 c.

c) zasady sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego

W celu wykazania zasadności wprowadzenia ograniczeń w omawianym zakresie, przykładowo można wskazać hipotetyczną sytuację, w której lombard przy wycenie przedmiotu zastawu celowo znacznie zaniża jego wartość w celu wypłaty niższej kwoty konsumenckiej pożyczki konsumentowi. W obecnym stanie prawnym dodatkowo przedsiębiorca może w umowie przewidywać koszty, których zapłata będzie dla konsumenta niemożliwa lub nieopłacalna, z góry zakładając, że pożyczka nie zostanie spłacona. W związku z powyższym lombard de facto nabędzie przedmiot po znacznie niższej cenie, a następnie dokona jego sprzedaży już po cenie rynkowej (lub niewiele niższej), uzyskując tym samym znaczny zysk z samej sprzedaży. W efekcie konsument otrzymuje znacznie niższą kwotę pożyczki niż ta, którą otrzymałby przy prawidłowej wycenie danego przedmiotu.

W celu zapewnienia przeprowadzania rzetelnej wyceny przedmiotu zabezpieczenia lombardowego przez przedsiębiorców (niezaniżania takiej wyceny) projektodawca uważa za celowe wprowadzenie ścisłych zasad, na jakich przedmiot taki może być zbyty w następstwie braku spłaty kwot wynikających z umowy. W ocenie projektodawcy efekt ten jest możliwy do osiągnięcia przez nałożenie na przedsiębiorców obowiązku zbycia takiego przedmiotu w drodze aukcji elektronicznej dostępnej publicznie, tj. dla potencjalnie nieograniczonego kręgu podmiotów (projektowany art. 27 ust. 1). Odstępstwo od tej reguły projektodawca przewiduje w przypadku, gdy wartość kwoty konsumenckiej pożyczki lombardowej udzielanej konsumentowi jest równa 500 zł lub niższa. W ocenie projektodawcy niecelowe jest bowiem nakładanie dodatkowych ograniczeń w postaci obowiązku przeprowadzenia aukcji, który to obowiązek mógłby być nieadekwatny w przypadku przedmiotów o niskiej wartości rynkowej. W takich przypadkach dopuszczalna byłaby zatem bezpośrednia sprzedaż takiego przedmiotu.

Aukcja taka musi zostać, zgodnie z projektem, przeprowadzona w formie elektronicznej. W projekcie ustawy planuje się zapewnienie przedsiębiorcom możliwości korzystania z już funkcjonujących na rynku rozwiązań (internetowe serwisy aukcyjne) lub tworzenia własnych, pod warunkiem spełniania przez nie wymagań określonych w projektowanych przepisach. Należy przy tym wskazać, że z analiz oraz z monitoringu rynku prowadzonego przez projektodawcę wynika, że już w chwili obecnej lombardy najczęściej posiadają konta w serwisach tego typu i wykorzystują je jako kanał sprzedaży przedmiotów nabytych na skutek niewywiązania się przez konsumentów z zobowiązań wynikających z umowy zawartej z lombardem (braku zapłaty).

Obowiązek organizacji aukcji elektronicznej, do której dostęp ma mieć potencjalnie nieograniczona liczba podmiotów, ma w założeniu doprowadzić do zmniejszenia ryzyka zbycia przez lombard przedmiotu zastawu w cenie znacznie odbiegającej od jego rynkowej wartości, a jednocześnie bez informowania konsumenta o uzyskanej cenie sprzedaży.

Dodatkowo istotną zmianą dla przedsiębiorców w stosunku do stanu obecnego będzie obowiązek zwrotu kwoty nadwyżki ze sprzedaży takiego przedmiotu (projektowany art. 34 ust. 2). Nadwyżka, o której mowa w projektowanym art. 34 ust. 2, może zostać pomniejszona przez przedsiębiorcę o nie więcej niż 20% tej nadwyżki (projektowany art. 34 ust. 3), co ma w założeniu zapewnić przedsiębiorcy pokrycie kosztów związanych z przechowaniem i sprzedażą takiej rzeczy. Rozwiązanie to ma na celu wzmocnienie ochrony konsumenta w zakresie rzetelnej wyceny przedmiotu zabezpieczenia lombardowego, gdyż w efekcie w interesie przedsiębiorcy nie byłoby zaniżenie jego wartości w celu dalszej odsprzedaży po znacznie wyższej cenie i zachowania całej kwoty różnicy.

Projekt określa także: terminy przeprowadzenia aukcji publicznej, czas jej trwania, regulacje dotyczące ceny wywoławczej, a także obowiązek i zasady powtórnego ogłoszenia aukcji.

Maksymalny termin, w jakim przedmiot zabezpieczenia lombardowego będzie oferowany do sprzedaży, jest w pierwszej kolejności uzasadniony wyłącznym prawem konsumenta do nabycia przedmiotu zabezpieczenia lombardowego w terminie 30 dni od upływu terminu spłaty. Zgodnie z projektowanym art. 17 ust. 1, w terminie 30 dni od dnia upływu terminu zapłaty całkowitej kwoty do spłaty, konsument ma prawo do zapłaty pozostającej na dzień zapłaty ostatniej raty pożyczki lombardowej niezapłaconej części całkowitej kwoty do spłaty, powiększonej o nie więcej niż 20% pozostającej na dzień skorzystania z tego prawa niezapłaconej części całkowitej kwoty do spłaty. Przedsiębiorcy został przyznany zatem margines swobody i elastyczności, umożliwiający mu oferowanie przedmiotu między trzydziestym dniem a sześćdziesiątym dniem od upływu terminu zapłaty całkowitej kwoty do spłaty, stosownie do aktualnych możliwości działania. Termin ten ma charakter nieprzekraczalny.

Wprowadzenie, w kontekście powyższych przepisów, obowiązku zapłaty całkowitej kwoty do spłaty powiększonej o nie więcej niż 20% wartości tej kwoty, w tym obowiązku zwrotu nadwyżki, o którym mowa w projektowanym art. 34 ust. 2 i 3, ma na celu zapobieżenie praktykom lombardów, polegających na zaniżaniu ceny przedmiotu zabezpieczenia lombardowego przez lombardy na etapie jego wyceny, która wpływa na wysokość udzielonej pożyczki. W przypadku gdy przedsiębiorca prowadzący działalność lombardową będzie zobowiązany do zwrotu 80% kwoty nadwyżki uzyskanej ze sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego, nie będzie w jego interesie zaniżanie kwoty wyceny. Wprowadzenie niniejszej regulacji koresponduje z wymogiem sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego w trybie aukcji, której celem jest zapewnienie osiągnięcia rynkowej ceny sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego.

Ponadto w celu ochrony konsumenta przed negatywnymi praktykami w zakresie szacowania wartości przedmiotu zabezpieczenia lombardowego, wprowadzony zostanie obowiązek poinformowania konsumenta o wycenie przedmiotu zabezpieczenia lombardowego jeszcze na etapie przedkontraktowym (projektowany art. 7), będzie to także element obowiązkowy umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej (projektowany art. 10).

d) sankcje

W celu zapewnienia skutecznej egzekucji stosowania regulacji o konsumenckiej pożyczce lombardowej, proponuje się wprowadzenie przepisów karnych określających karę grzywny na odpowiednich poziomach w przypadku naruszenia obowiązków ustawowych w zakresie:

● zawierania umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej z konsumentem lub dokonania sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego bez wymaganego wpisu do rejestru: kara grzywny do 500 000 zł (art. 45 projektu),

● naruszenia zasad reklamy, o których mowa w art. 44 projektu, zgodnie z którymi przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową jest obowiązany umieszczać w reklamie komunikat wyraźnie wskazujący na wykonywanie działalności lombardowej: kara grzywny do 50 000 zł (art. 46 projektu),

● dokonania sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego z naruszeniem art. 27 ust. 1 lub art. 31 ust. 1 projektu: kara grzywny do 100 000 zł (art. 47 projektu),

● określania ceny oferowanego do sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego z naruszeniem:

– art. 29 projektu, zgodnie z którym cena wywoławcza przedmiotu zabezpieczenia lombardowego w pierwszej aukcji jest równa szacunkowej wartości przedmiotu zabezpieczenia lombardowego ustalonej w umowie konsumenckiej pożyczki lombardowej,

– art. 32 projektu, zgodnie z którym cena wywoławcza przedmiotu zabezpieczenia lombardowego w drugiej aukcji nie może być niższa niż 90% ceny wywoławczej ustalonej w pierwszej aukcji

– w powyższych przypadkach jest przewidywana kara grzywny w wysokości do 100 000 zł (art. 48 projektu),

● dokonania rozliczeń niezgodnie z zasadami rozliczeń, o których mowa w art. 34 ust. 1–3 projektu. Zgodnie z przedmiotowym przepisem przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową niezwłocznie przekazuje konsumentowi nadwyżkę kwoty uzyskanej ze sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego przekraczającej całkowitą kwotę do spłaty, w części, w jakiej nie została ona zapłacona przez konsumenta przed terminem zapłaty całkowitej kwoty do spłaty określonej w umowie konsumenckiej pożyczki lombardowej, nie później niż w terminie 7 dni od dnia przekazania kwoty uzyskanej ze sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego na rachunek bankowy przedsiębiorcy prowadzącego

działalność lombardową lub gotówką. Wskazana nadwyżka może zostać pomniejszona przez przedsiębiorcę o nie więcej niż 20% tej nadwyżki. W takim przypadku przedsiębiorca wykonujący działalność lombardową zwraca konsumentowi pozostałą część nadwyżki: kara grzywny do 100 000 zł (art. 49 projektu).

Ponadto proponuje się, aby orzekanie w sprawach o czyny, o których mowa w art. 45–49 projektu, następowało w trybie ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (art. 50 projektu).

Dotychczasowe pozostawienie działalności lombardowej sferze swobody umów wymaga zapewnienia, projektowanej regulacji, znacznego stopnia oddziaływania na regulowany przedmiot działalności. Wyegzekwowanie dopełnienia obowiązku rejestrowego, prawidłowego określania cen wywoławczych przedmiotów zabezpieczenia lombardowego, sprzedaży wyłącznie w drodze aukcji elektronicznej oraz reklamowania działalności wymaga zastosowania przepisów karnych, pełniących w szczególności funkcję prewencyjną – przez odstraszanie przedsiębiorców od zachowań sprzecznych z prawem. Kara, w razie niedopełnienia obowiązków, ma również pozostawać dolegliwa dla sprawcy (aby m.in. zapobiec dalszym naruszeniom przez danego przedsiębiorcę w przyszłości), jak również zaspokoić poczucie sprawiedliwości osób pokrzywdzonych danymi naruszeniami. Projektowane przepisy karne przewidują kary maksymalne. Do oceny sądu pozostaje to, jaka kara w konkretnym przypadku będzie proporcjonalna. Jest to istotne z uwagi na zróżnicowanie podmiotów obecnie funkcjonujących na rynku, udzielających szeroko rozumianych pożyczek lombardowych. Znaczną część tych podmiotów stanowią niewielkie działalności gospodarcze, inne natomiast działają w ramach ogólnokrajowych sieci. O ile zatem ustalenie kar pieniężnych na niskim poziomie, w przypadku niewielkich podmiotów, mogłoby zapewnić skuteczność egzekwowania przepisów niniejszego projektu, tak w przypadku podmiotów większych mogłoby okazać się środkiem niewystarczającym. Dlatego też niemożliwe w ocenie projektodawcy zdaje się ustalenie kar za naruszenie projektowanych przepisów na stałym ani też zbyt niskim poziomie. W każdym przypadku zarówno skala naruszenia jak i zasadność wymierzenia kary w określonym wymiarze powinna być oceniana indywidualnie, a przepisy powinny zapewniać w tym zakresie elastyczność pozwalającą na osiągnięcie założonych celów, tj. egzekwowanie przestrzegania przepisów projektu.

e) obowiązki po stronie konsumenta

Jedocześnie należy podkreślić, że nie jest planowane wprowadzanie żadnych obowiązków po stronie konsumenta, oprócz spłaty wierzytelności. W szczególności, w ocenie projektodawcy, nie jest zasadne wprowadzenie oceny zdolności kredytowej konsumenta. Z badań wynika, że jedną z przyczyn, dla których konsumenci korzystają z usług lombardów jest możliwość pozyskania gotówki szybko i bez formalności charakteryzujących branże pożyczkową (ocena zdolności kredytowej).

f) zmiany w innych ustawach

Do ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1760) wprowadzone zostaną zmiany rozszerzające katalog zadań Inspekcji Handlowej o obowiązek kontroli w zakresie przestrzegania przepisów projektowanej ustawy przez przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową.

Do ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim oraz ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta zostaną wprowadzone zmiany o charakterze wynikowym.

Do ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 187, z późn. zm.) wprowadzone zostaną zmiany polegające na: rozszerzeniu definicji klienta podmiotu rynku finansowego o klienta przedsiębiorcy wykonującego działalność lombardową i analogicznie rozszerzeniu definicji podmiotu rynku finansowego o przedsiębiorcę wykonującego działalność lombardową, o którym mowa w projektowanej ustawie (art. 54 projektu).

Do ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2022 r. poz. 593, z późn. zm.) wprowadzona zostanie zmiana polegająca na rozszerzeniu katalogu instytucji obowiązanych, przez objęcie podmiotów prowadzących działalność lombardową, podobnie jak ma to miejsce w przypadku firm pożyczkowych czy kantorów, obowiązkami wynikającymi z tejże ustawy. Ryzyko prania pieniędzy w przypadku lombardów jest co najmniej równie wysokie, a miejsca prowadzenia działalności lombardowej niejednokrotnie mogą być miejscami upłynniania przedmiotów pochodzących z przestępstw przeciwko mieniu (tzw. „legalne paserstwo").

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Należy wskazać, że co do zasady działalność gospodarcza związana z udzielaniem kredytu pod zastaw rzeczy ruchomych w krajach UE podlega regulacji. Zagraniczne uregulowania działalności lombardów nie są jednak jednolite.

Finlandia

W Finlandii prowadzenie działalności lombardowej wymaga uzyskania koncesji i jest regulowane odrębnymi przepisami. W tym kraju funkcjonuje rejestr podmiotów prowadzących lombardy. Jest on prowadzony przez Urząd Patentów i Rejestracji.

Włochy

W systemie włoskim zasadniczo podstawowy przepis dotyczący lombardów zawarto w Kodeksie cywilnym (art. 2784 i następne), a dotyczy on zwykłego zastawu polegającego na wydaniu przez dłużnika rzeczy (lub dokumentu zapewniającego prawa wyłączne) wierzycielowi w związku z zabezpieczeniem zobowiązania.

Przepisy szczególne dotyczące lombardów (*Monti di credito su pegno*) unormowano w (*normattivo.it*):
– ustawie z 10 maja 1938 r. nr 745 (tam uregulowano kwestię wydawania dokumentu zastawniczego (polisy – *polizza*) i jej ustawowych elementów; okresu pożyczkowego – od 3 miesięcy do 1 roku; aukcji jako metody wykupu nieodebranych rzeczy; rozliczeń w przypadku uzyskania nadwyżki po licytacji (po spłaceniu pożyczki i kosztów – pozostaje ona w dyspozycji pożyczkobiorcy przez 5 lat, po czym przechodzi na rzecz lombardu); przedmioty, które nie znalazły nabywcy, przepadają na rzecz rzeczoznawcy, który oszacował wartość fantu; ustanawiają zakaz handlu listami zastawnymi);
– dekrecie królewskim z 25 maja 1939 r. nr 1279 (tam zamieszczono zagadnienia dotyczące: godzin urzędowania; nakazu nieprzyjmowania produktów z przestępstwa; zasady dotyczącej tego, że pożyczki pod zastaw nie mogą przekroczyć 4/5 wartości szacunkowej ustalonej przez biegłego wykonywanej na podstawie wartości handlowej zastawionego przedmiotu; terminu przedłużenia z możliwością przeszacowania wartości przedmiotu przy tej okazji; zakazów przyjmowania niektórych rzeczy jako przedmiotu zastawu; obligatoryjnego ubezpieczenia na wysokość ich szacunkowej wartości w momencie udzielania pożyczki powiększoną o ¼; odpowiedzialności lombardu za szkody wyrządzone przedmiotom wynikające z naturalnego pogorszenia; ustanawiania lombardu jako obligatoryjnego kuratora przedmiotów zastawionych kiedy podlegały zajęciu w toku sprawy karnej);
– odpowiedniku polskiego prawa bankowego (dekretu legislacyjnego z 1 września 1993 nr 385 o prawie bankowym i kredytowym) – w nim zezwala się bankom, aby w ramach swojej działalności, udzielając kredytów konsumenckich, prowadziły one przy tej okazji zastaw na rzeczach ruchomych (*credito su pegno*).

Irlandia
Zgodnie z przepisami obowiązującymi w Irlandii (art. 3 Pawnbrokers Act 1964), lombard („*pawnbroker*") oznacza każdą osobę, która prowadzi działalność gospodarczą polegającą na przyjmowaniu towarów i ruchomości w zastaw, a w szczególności (ale bez uszczerbku dla powyższego) obejmuje każdą osobę, która:
a) otrzymuje lub zabiera/pozyskuje/uzyskuje od jakiejkolwiek innej osoby jakiekolwiek towary lub ruchomości jako zabezpieczenie spłaty jakiejkolwiek kwoty pieniężnej *(lepiej: kwoty pieniężnej pod jakimkolwiek tytułem prawnym/na jakiejkolwiek podstawie prawnej, red.)* nieprzekraczającej pięćdziesięciu funtów zaliczki; lub
b) kupuje, otrzymuje lub przyjmuje towary lub ruchomości i płaci, zaliczkuje lub pożycza na nie dowolną sumę pieniężną nieprzekraczającą pięćdziesięciu funtów na podstawie umowy lub porozumienia wyrażonego lub dorozumianego lub wynikającego z charakteru transakcji, który można racjonalnie wywnioskować, że te towary lub ruchomości mogą być później wykupione lub zakupione na dowolnych warunkach.

Holandia
W prawie holenderskim zawarto definicję umowy lombardowej (art. 7:130 Kodeksu cywilnego – specjalny rozdział „Pożyczki pod zastaw" umiejscowiony pomiędzy „Umową pożyczki" a „Darowizną" – własne przepisy ustanowione zgodnie z art. 2 ust. 2 lit. k dyrektywy CCD o umowie o kredyt konsumencki).
Umowa lombardowa to umowa, na podstawie której jedna strona – lombard udostępnia określoną sumę pieniędzy drugiej stronie – *zastawcy* (może być to tylko osoba fizyczna, która zawiera umowę nie w ramach swojej działalności gospodarczej lub zawodowej), która przekazuje rzecz ruchomą, która nie podlega rejestracji, na rzecz lombardu na następujących zasadach:
– lombard zwróci przedmiot *zastawcy* jeśli zwróci on w całości pożyczoną sumę pieniędzy należną za określony okres umowy, w tym całość określonych opłat i kosztów, w przeciwnym przypadku lombard stanie się właścicielem przedmiotu,
– *zastawca* niezwłocznie przeniesie własność przedmiotu na lombard, przy czym lombard jest zobowiązany do zwrotu własności na rzecz *zastawcy*, o ile ten w terminie zwróci w całości pożyczoną sumę pieniędzy należną za określony okres umowy, w tym całość określonych opłat i kosztów. Niniejszy przepis dotyczy każdej umowy, niezależnie od jej formy lub nazwy, jeśli jej celem jest pożyczka jak zdefiniowano ją w ust. 1.

Definicja lombardu w prawie holenderskim (art. 7:131 a): osoba fizyczna lub osoba prawna, która w ramach prowadzonej działalności gospodarczej lub zawodowej oferuje pożyczki pod zastaw. Prawo holenderskie określa również maksymalną wysokość oprocentowania na 9%, od 1 lipca 2015 – 4,5% (ustanawiane rozporządzeniem Rady Ministrów) oraz minimalny okres na jaki może być zawarta umowa – dwa miesiące (art. 7:135 ust. 1 Kodeksu cywilnego).

Hiszpania
Aktem prawnym regulującym działalność lombardów w hiszpanii jest *El Reglamento de 12 de junio 1909, publicado en la Gaceta de Madrid de 15 de junio 1909, que regula las Casas de Empeño y establecimientos similares*.

W Hiszpanii funkcjonuje instytucja Montes de Piedad, udzielających pożyczek gotówkowych pod zastaw osobom uboższym. Na gruncie Ustawy o Kasach Oszczędnościowych i Podmiotach Bankowych [Ley de Cajas de Ahorros y Fundaciones Bancarias (Ley 26/2013, de 27 grudnia), Montes de Piedad mogą być podporządkowane przedsięwzięciom

społecznym kas oszczędnościowych, podmiotom bankowym bądź zwykłym lub podmiotom rynku kredytowego kontrolowanego przez podmioty bankowe.
Regulacje szczegółowe odnoszące się tak do lombardów jak i *montes de piedad* w zakresie przyjmowania pod zastaw i dalszej odsprzedaży produktów wykonanych z metali szlachetnych zostały uregulowane w *Real Decreto 197/1988, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de objetos fabricados con metales preciosos.*

Definicja lombardu w prawie hiszpańskim (ww. Dekret z 12 czerwca 1909 r. o lombardach i działalnościach zbliżonych) obejmuje udzielanie pożyczek pod zastaw biżuterii, odzieży, mebli itd. i wszelkie inne obejmujące transakcje, które, występując pod różnymi nazwami, w tym m.in. takimi jak skup – sprzedaż z zastrzeżeniem prawa odkupu, nawet jeśli zostałaby określona jako zawarta między profesjonalistami, oznaczają w swej istocie udzielanie pożyczki pod zastaw. Prowadzenie działalności wymaga uzyskania zgody stosownego organu (działalność rejestrowana). Wymogi warunkujące uzyskanie zgody obejmują:
– zdolność prawną do zawierania umów (zdolność kontraktową),
– okazanie wykazu z Rejestru Karnego,
– zabezpieczenie finansowe: poświadczenie w gotówce bądź w tytułach (papierach wartościowych),
– wymogi dot. bezpieczeństwa i higieny lokalu.
Ponadto we wniosku o zarejestrowanie przedmiotowej działalności wskazuje się odsetki maksymalne, do pobierania których uprawniony będzie pożyczkodawca, mających zastosowanie do wszelkich transakcji zawieranych w ramach działalności, z zastrzeżeniem, iż nie mogą one przekroczyć 12% w skali roku względem całkowitej kwoty kredytu, naliczanymi co miesiąc, liczonymi jako pełne miesiące w przypadku kwot ułamkowych, zaś przy rozliczeniu transakcji, w terminie określonym w umowie, należna z tytułu umowy kwota odsetek nie może przekroczyć sumy należności za okres od zawarcia transakcji aż po dzień zapłaty, zabrania się zastrzegania bądź wymagania odsetek przekraczających rzeczywisty okres trwania umowy, bądź w inny wskazany sposób.

Niemcy

Działalność lombardów w Niemczech reguluje kodeks handlowy (Gewerbeordnung – par. 34) oraz „Rozporządzenie o działalności gospodarczej komercyjnych lombardów" (Verordnung über den Geschäftsbetrieb der gewerblichen Pfandleiher (Pfandleiherverordnung – PfandlV).

Zgodnie z niemieckim kodeksem handlowym zabroniony jest zakup komercyjny rzeczy ruchomych z przyznaniem prawa odkupu (par. 34 pkt 4).

Rozporządzenie dotyczące pożyczek pod zastaw („o działalności gospodarczej komercyjnych lombardów") jest bardzo szczegółowe. Reguluje m.in.: obowiązek w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych; obowiązki w zakresie wydania pokwitowania dla pożyczkobiorcy; dokładną wysokość odsetek i wynagrodzenia w zależności od wysokości udzielonej pożyczki (z wyjątkiem pożyczek pow. 300 euro, gdzie strony mogą uzgodnić te elementy dowolnie); procedurę licytacji przedmiotu zabezpieczenia na wypadek niespłacenia pożyczki; minimalny okres, na jaki jest udzielana pożyczka pod zastaw (3 miesiące).

Szwecja

Zgodnie z przepisami obowiązującymi w Szwecji („Pantbankslag SFS 1995:1000" – ustawa o lombardach), lombard to przedsiębiorca, który pożycza pieniądze konsumentom pod zastaw majątku ruchomego z prawem do zastawu. Do prowadzenia lombardu wymagane jest uzyskanie zezwolenia starostwa.

Osoba pożyczająca pieniądze w lombardzie nie odpowiada osobiście za pożyczkę, jeśli nie zostanie ona spłacona. Dzieje się tak, ponieważ zastawiony przedmiot jest w rzeczywistości jedynym zabezpieczeniem pożyczki. Lombard określa, jakie towary są dopuszczalne, a także określa, jakie oprocentowanie i opłaty mogą dotyczyć kredytu. Większość lombardów stosuje okres kredytowania wynoszący cztery miesiące, ale okres kredytowania można przedłużyć maksymalnie do jednego roku. Po upływie okresu kredytowania należy uregulować pożyczkę, ale lombard może również pozwolić pożyczkobiorcy na częściową spłatę zadłużenia i udzielenie nowej pożyczki z takim samym zabezpieczeniem.
Lombardy mogą być prowadzone wyłącznie przez szwedzką spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością lub równoważną spółkę zagraniczną zarejestrowaną w EOG.

Inne kraje, niebędące państwami członkowskimi UE

Nowa Zelandia

W Nowej Zelandii lombardy muszą prowadzić szczegółowy rejestr zastawionych przedmiotów. Konsument na wyłączone prawo odkupu w okresie trzech miesięcy po terminie zapadalności pożyczki. Niewykupiony przedmiot jest wystawiany na aukcji publicznej (nieprowadzonej przez właściciela lombardu lub osobę z nim spokrewnioną) lub na aukcji internetowej.

Jeśli osiągnięta cena przekracza cenę wykupu, nadwyżka jest dzielona w proporcji 90:10 między konsumentem a lombardem. Pod rygorem wysokiej kary pieniężnej lombardy nie mogą wchodzić w kontrakty oparte na mechanizmie wykupu (buyback).

Wielka Brytania

W Wielkiej Brytanii działalność lombardów opiera się na regulacjach kredytu konsumenckiego (które m.in. limitują dzienny koszt pożyczki). Konsument musi otrzymać informację przedkontraktową i zapoznać się z nią przed podpisaniem umowy pożyczki. Lombardy muszą utrzymywać elektroniczny rejestr zastawów, w niektórych przypadkach mogą mieć również wymóg wideo-rejestracji transakcji. W przypadku przyjmowania pod zastaw i sprzedawania biżuterii, lombard musi posiadać certyfikowane wagi jubilerskie, a nawet monitorować skład biżuterii pod kątem metali alergizujących.

USA

W USA lombardy są regulowane na poziomie stanowym. Wszystkie stany dopuszczają funkcjonowanie lombardów, przy czym zdecydowana większość wprowadza maksymalny limit kosztów odsetkowych dla pożyczek lombardowych, ale jest on bardzo zróżnicowany między stanami – od 2% do nawet 25% w skali miesiąca (dostępne dane za rok 2011). W niektórych stanach regulacje zakładają przekazywanie konsumentowi nadwyżki uzyskanej ze sprzedaży zastawu. Zastawienie przedmiotu w lombardzie wymaga okazania dokumentu ze zdjęciem, a dane z rejestru zastawów są regularnie udostępniane lokalnej Policji, co ma znacząco ograniczać wykorzystywanie lombardów w obrocie przedmiotami pochodzącymi z kradzieży.

Peru

W Republice Peru kwestie lombardów uregulowano w akcie El Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, Lima, 21 agosto de 2012 Resolución S.B.S. N° 6338-2012 – Nadinspektor Banków, Ubezpieczeń i Prywatnych Funduszy Płacowych, z 21 sierpnia 2021, Rezolucja Nadinspektoratu ds. Banków i Ubezpieczeń Nr 6338-2012. W ww. akcie prawnym wprowadzono m.in. definicję lombardu jako osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą lub osoby prawnej zajmującej się udzielaniem pożyczek pieniężnych ze środków własnych na rzecz innej osoby prawnej lub fizycznej (klienta), uprawnionej do otrzymywania w zamian tytułem zabezpieczenia rzecz ruchomą i/lub nieruchomość, przekazywaną przez klienta lub osobę trzecią, w tym również zabezpieczenia na wyrobach biżuteryjnych i innych przedmiotach wykonanych ze złota lub srebra, jak również w postaci złota w sztabkach. Działalność powyższa jest realizowana w formie stacjonarnej, w lokalu opatrzonym licencją zezwalającą na działalność w postaci udzielania pożyczek i/lub pożyczek pod zastaw, wydaną przez właściwy Urząd Miasta (Gminy), lub elektronicznej, przez wirtualną platformę, uzyskawszy przedmiotowe pozwolenie wydane przez właściwy Urząd Miasta (Gminy). W Republice Peru istnieje obowiązek wpisu do jednolitego, publicznego Rejestru, prowadzonego przez Nadinspektorat ds. Banków i Ubezpieczeń (SBS).

Paragwaj

W Paragwaju uregulowania dot. lombardów zostały sformułowane w Ley N° 2283 | Regula la constitución y funcionamiento de las casas de empeño (ustawa Nr 2283 – Regulacje w przedmiocie tworzenia i funkcjonowania lombardów promulgowana 10.11.2003 r.). Zgodnie z ww. ustawą przez pojęcie „Lombard" – rozumie się wszystkie osoby fizyczne lub prawne, których działalność polega na pożyczaniu środków pieniężnych pod zastaw, zgodnie z regulacjami niniejszej Ustawy. „Pożyczki pod zastaw" lub „zastaw lombardowy" w rozumieniu ww. aktu prawnego polegają na wręczeniu określonej kwoty pieniężnej przez lombard z jednoczesnym otrzymaniem jakiejkolwiek ruchomości, której posiadanie może zostać przeniesione, jako zabezpieczenie wypełnienia zobowiązania zwrotu przedmiotowej kwoty pieniężnej, powiększonej o koszty ustawowe w przewidzianym terminie. Lombardy winne posiadać kapitał obrotowy w kwocie co najmniej tysiąca pięciuset minimalnych stawek dziennych wynagrodzenia w ramach prowadzonych w swoim zakresie działalności. Ponadto minimalny kapitał winien spełniać wymogi określone przez Ministerstwo Finansów i właściwy urząd gminy. W przedmiotowej ustawie ustanowiono również definicję kosztów umowy – przez wskazane pojęcie rozumie się koszty, na które składają się odsetki do płatności, których zobowiązany jest konsument, powiększone o koszty wyceny i wydatki związane z zabezpieczeniem, utrzymaniem i przechowaniem zastawionych ruchomości. Ustawa przewiduje także obowiązek prowadzenia jednolitego rejestru bądź spójnych formularzy, w którym odnotowuje się wszystkie operacje i transakcje dokonywane w ramach działalności. Każda transakcja winna zawierać następujące dane: szczegółowy opis każdego zastawu, dzień i godzinę zawarcia umowy lombardowej, datę sprzedaży, imię, nazwisko i adres zamieszkania klienta, numer i datę wydania dokumentu tożsamości klienta, wysokość kwoty pożyczki oraz numer pokwitowania umowy lombardowej. Sprzedaż rzeczy, która nie została spłacona, odbywa się w ramach licytacji publicznej.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt			
Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Przedsiębiorcy wykonujący działalność lombardową	3–40 tys.	Raport „Rynek lombardów w Polsce nieprawidłowości, ochrona konsumentów, ryzyka systemowe.” – Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, maj 2021 r.	Wprowadzenie regulacji dotyczących zasad wykonywania działalności lombardowej oraz udzielania konsumenckich pożyczek lombardowych. W przypadku podmiotów celowo obchodzących przepisy UKK, ich rentowność może się obniżyć do poziomu podmiotów działających w reżimie, ale jest to efekt pożądany z punktu widzenia konkurencji i uczciwych praktyk rynkowych. Nie istnieją publicznie dostępne dane dotyczące rentowności i rachunku wyników przedsiębiorstw prowadzących działalność lombardową. Co więcej, dla wielu przedsiębiorców działalność lombardowa jest tylko elementem szerszej działalności gospodarczej i trudno byłoby ją wyodrębnić z bilansu. Stąd nie jest możliwe przedstawienie analizy wpływu regulacji na rentowność podmiotów. Z drugiej strony należy zauważyć, że proponowane ograniczenia przychodów pożyczkodawców w działalności lombardowej są podobne jak ograniczenia dla pożyczkodawców w czasie obwiązywania regulacji zawartych w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, natomiast wymogi regulacyjne są niższe, podobnie niższe jest ryzyko operacyjne wykonywanej działalności (pożyczka pod zastaw nie generuje klasycznego ryzyka kredytowego). Doświadczenie polskiego rynku pokazuje zatem, że wykonywanie działalności pożyczkowej przy

			tych ograniczeniach regulacyjnych jest możliwe. W praktyce, biorąc pod uwagę relatywnie niskie ryzyko biznesowe, rentowność lombardów będzie zależała przede wszystkim od ich zdolności do optymalizacji kosztowej, regulacje mogą być bodźcem do innowacyjności w tym obszarze.
Osoby fizyczne, korzystające z usług lombardów	W okresie od marca 2020 r. do marca 2021 r., wg szacunków ZPP, z usług lombardów skorzystało w ciągu roku 1,5 mln konsumentów. Według danych BIK 2 mln klientów korzystało z pożyczek pozabankowych.	„Rynek lombardów w Polsce nieprawidłowości, ochrona konsumentów, ryzyka systemowe.” – Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, maj 2021 r. Prezentacja BIK „Consumer finance 2021 w liczbach” – przedstawiona na Kongresie Consumer Finance 14.12.2021 r.	Zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony praw konsumentów korzystających z pożyczek lombardowych.
Komisja Nadzoru Finansowego	1	Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 660, z późn. zm.)	1. Utworzenie i prowadzenie rejestru działalności lombardowej. 2. Informowanie właściwego sądu rejestrowego o wykreśleniu spółki z rejestru przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową oraz o odmowie dokonania wpisu do tego rejestru.
Wojewódzkie inspektoraty Inspekcji Handlowej	16	Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej	Kontrola przestrzegania przez przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową przepisów projektowanej ustawy.
Sądownictwo powszechne		Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 217, z późn. zm.)	Wzrost liczby spraw trafiających do sądów.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

W ramach konsultacji publicznych i opiniowania projekt ustawy został w dniu 8 kwietnia 2022 r. przekazany Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Komisji Nadzoru Finansowego, Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego, Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu, Narodowemu Bankowi Polskiemu, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Finansowemu, Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorców, Głównemu Urzędowi Statystycznemu, Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Urzędowi Ochrony Danych Osobowych, Polskiej Izbie Biegłych Rewidentów, Związkowi Banków Polskich, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Ubezpieczeniowemu Funduszowi Gwarancyjnemu, Polskiej Izbie Ubezpieczeń, Fundacji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Krajowej Izbie Gospodarczej. Projekt został również skonsultowany z reprezentatywnymi organizacjami zrzeszającymi przedsiębiorców oraz organizacjami konsumenckimi. W konsultacjach zostały uwzględnione organizacje branżowe właściwe w zakresie funkcjonowania rynku finansowego. Projekt został przekazany do następujących organizacji: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Business Center Club, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych LEWIATAN, Związek Rzemiosła Polskiego, Związek Pracodawców i Przedsiębiorców, Pracodawcy Rzeczpospolitej Polskiej, Federacja Przedsiębiorców Polskich, Fundacja Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Krajowa Izba Gospodarcza, Naczelna Rada Zrzeszeń Handlu i Usług, Polska Izba Handlu, Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji, Polski Klub Biznesu, Polskie

Stowarzyszenie Prawników Przedsiębiorstw, NSZZ „Solidarność” Komisja Krajowa, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych, Federacja Konsumentów, Przewodniczący Krajowej Rady Rzeczników Konsumentów, Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, Stowarzyszenie Prawa Konkurencji, Stowarzyszenie Rzeczników Konsumentów, Związek Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce, Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych, Polski Związek Instytucji Pożyczkowych. Termin na zgłaszanie uwag został wyznaczony do 6 maja 2022 r.
Stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin Pracy Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348) projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny. Zainteresowanie pracami nad projektem ustawy zgłosiła Fundacja Rozwoju Rynku Finansowego.

Uwagi zostały zgłoszone przez: Komisję Nadzoru Finansowego, Narodowy Bank Polski, Rzecznika Finansowego, Urząd Ochrony Danych Osobowych, Związek Banków Polskich, Polski Związek Instytucji Pożyczkowych.

Zgłoszone uwagi zostały poddane szczegółowej analizie i omówione podczas konferencji uzgodnieniowej w dniu 9 czerwca 2022 r. W konferencji udział wzięli przedstawiciele podmiotów, które zgłosiły uwagi.

Projekt ustawy w dniu 14 października 2022 r. został przekazany do ponownych konsultacji publicznych oraz opiniowania (z terminem na zgłaszanie uwag do 28 października 2022 r.). Podczas powtórnych konsultacji publicznych i opiniowania uwagi do projektu zgłosili: Komisja Nadzoru Finansowego, Narodowy Bank Polski, Urząd Ochrony Danych Osobowych, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, Rzecznik Finansowy, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców oraz Polski Związek Instytucji Pożyczkowych.

Omówienie wyników konsultacji społecznych jest zamieszczone w „Raporcie z konsultacji”, sporządzonym po zakończeniu uzgodnień i konsultacji w tzw. II obiegu, zgodnie z § 48 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2022 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0 (2023 r.)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	*Łącznie (0–10)*
Dochody ogółem	**1,8**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1,8**
KNF	**1,8**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1,8**
Wydatki ogółem	**0,0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0,0**
KNF	**0,0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0,0**
Saldo ogółem	**1,8**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1,8**
KNF	**1,8**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1,8**

Źródła finansowania	Szacowane dochody KNF generowane będą z tytułu opłat za wpis do rejestru przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową wnoszonych przez podmioty ubiegające się o wpis. Zakładając, że na rynku usług lombardowych działa co najmniej 3 tys. takich podmiotów, szacuje się wpływ z tego tytułu w 1 roku funkcjonowania ustawy w wysokości co najmniej 1,8 mln zł (600 zł x 3 tys.). Koszty po stronie KNF wiążą się ze stworzeniem rejestru przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową (koszt jednorazowy) i jego utrzymaniem. Koszt stworzenia rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową w ocenie projektodawcy będzie analogiczny jak koszt prowadzenia rejestru instytucji pożyczkowych, obecnie prowadzonego przez KNF (art. 59ab UKK) z uwagi na analogiczny mechanizm. W związku z powyższym koszt zarówno wpisu do rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową, jak i koszt dokonania zmian we wpisie, ustalono na takim samym poziomie jak koszt dokonania wpisu i zmiany danych w rejestrze instytucji pożyczkowych (art. 59ad ust. 1 i ust. 2 UKK).
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	

<table>
<tr><th colspan="9">7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe</th></tr>
<tr><td colspan="9">Skutki</td></tr>
<tr><td colspan="2">Czas w latach od wejścia w życie zmian</td><td>0</td><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>5</td><td>10</td><td>Łącznie (0–10)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2022 r.)</td><td>duże przedsiębiorstwa</td><td rowspan="2">1,8</td><td rowspan="2">0</td><td rowspan="2">0</td><td rowspan="2">0</td><td rowspan="2">0</td><td rowspan="2">0</td><td rowspan="2">1,8</td></tr>
<tr><td>sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw</td></tr>
<tr><td>rodzina, obywatele, gospodarstwa domowe, osoby starsze oraz osoby niepełnosprawne</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="2">W ujęciu niepieniężnym</td><td>Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość – funkcjonowanie przedsiębiorców</td><td colspan="7">Rynki pożyczek lombardowych oraz krótkoterminowych pożyczek konsumenckich są skierowane do tych samych grup konsumentów, tj. osób potrzebujących finansowania na niewielkie kwoty na krótki okres, a jednocześnie niemogących skorzystać z tańszych produktów oferowanych przez sektor bankowy.

Przedsiębiorcy wykonujący działalność lombardową będą musieli dostosować swoją działalność do wymogów określonych w ustawie, w tym w zakresie obowiązków informacyjnych przedsiębiorcy, jego formy działalności, kapitału zakładowego czy maksymalnych kosztów pożyczki.

Powyższe obejmuje m.in. obowiązek dostosowania formy prawnej działalności, gdyż projekt przewiduje możliwość wykonywania działalności lombardowej wyłącznie w ramach spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjnej (art. 35 ust. 1 projektu). Ponadto przedsiębiorcy wykonujący taką działalność w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością będą obowiązani do utrzymywania kapitału zakładowego spółki na poziomie 50 000 zł (art. 35 ust. 4 projektu).</td></tr>
<tr><td>Wpływ na funkcjonowanie rodzin, obywateli, gospodarstw domowych, osób starszych oraz osób niepełnosprawnych</td><td colspan="7">W ujęciu ochrony konsumentów, w tym rodzin, obywateli, gospodarstw domowych oraz osób niepełnosprawnych wprowadzenie regulacji działalności lombardowej spowoduje zmniejszenie ryzyka nieuczciwego wykorzystania przez przedsiębiorców silniejszej pozycji oraz spowoduje umożliwienie skorzystania z bezpiecznego i alternatywnego wobec kredytu konsumenckiego, w tym tzw. „pożyczek krótkoterminowych”, produktu finansowego.
Przedsiębiorcy wykonujący działalność lombardową będą również zobowiązani do dostosowania swoich kanałów sprzedaży rzeczy ruchomych, w których posiadanie weszli w wyniku niespłacenia przez konsumenta umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej, gdyż projektowana ustawa zakłada obowiązek sprzedaży takich przedmiotów w ściśle określonym trybie, tj. w formie aukcji elektronicznej – w przypadku gdy wartość kwoty pożyczki lombardowej udzielanej konsumentowi przekracza 500 zł (art. 27 ust. 1 projektu).

Dodatkowo przedsiębiorcy prowadzący działalność lombardową będą musieli rozliczyć nadwyżkę kwoty uzyskanej ze sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego przekraczającej całkowitą kwotę do spłaty, w części, w jakiej nie została ona zapłacona przez konsumenta przed terminem zapłaty całkowitej kwoty do spłaty (art. 34 ust. 2 projektu).

Przedsiębiorcy będą również zobowiązani do dostosowania wzorców umownych wykorzystywanych do zawierania umów z konsumentami w taki sposób, aby uwzględniały one wymogi projektowanej ustawy, tj. elementy konieczne umowy konsumenckiej pożyczki lombardowej, w tym związane z obowiązkami informacyjnymi (art. 10 projektu), oraz do przyjęcia do</td></tr>
</table>

		stosowania dokumentacji związanej z realizacją obowiązków informacyjnych na etapie przedkontraktowym (art. 7 projektu). Niezbędne będzie również dostosowanie procedur i dokumentów wykorzystywanych w odniesieniu do umów zawieranych na odległość (rozdział 3 projektu). Wykonujący działalność lombardową będą także zobowiązani do rozliczania wcześniejszej spłaty umowy zawartej przez konsumenta (art. 12 projektu), analogicznie jak ma to miejsce obecnie w odniesieniu do umów kredytu konsumenckiego. Przedsiębiorcy prowadzący obecnie lub planujący wykonywać działalność lombardową będą ponadto zobowiązani do wnoszenia opłaty w wysokości 600 zł, składając wniosek o wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową, przy czym opłacie w wysokości 200 zł podlegać będzie złożenie wniosku o zmianę danych w tym rejestrze (art. 42 ust. 1 i 2 projektu).
Niemierzalne		

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Przedsiębiorcy wykonujący działalność lombardową ponosić będą koszty związane z utrzymywaniem przez KNF rejestru instytucji, bezpośrednio na rachunek urzędu obsługującego KNF.

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

☐ nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy
☐ zmniejszenie liczby dokumentów ☐ zmniejszenie liczby procedur ☐ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:	☒ zwiększenie liczby dokumentów ☒ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy

Komentarz:
Projektowane zmiany nakładają na KNF dodatkowe obciążenie w postaci prowadzenia rejestru przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową. Jednocześnie przewiduje się obciążenie tych przedsiębiorców opłatami za wpis (600 zł) na pokrycie wydatków stanowiących koszty działalności KNF i Urzędu KNF.
Wprowadzone regulacje i wynikające z nich nowe obciążenia regulacyjne skupiają się przede wszystkim na aspektach ochrony konsumentów przez wprowadzenie ujednoliconych i transparentnych zasad udzielania pożyczek zabezpieczonych zastawem na rzeczy ruchomej. Dlatego projekt ustawy przewiduje nałożenie na przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową określonych obowiązków informacyjnych zarówno na etapie przedkontraktowym (art. 7 projektu), jak i wskazywanych w umowie konsumenckiej pożyczki lombardowej (art. 10 projektu).

9. Wpływ na rynek pracy

Projektowane regulacje nie oddziałują w dużym stopniu na rynek pracy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

☐ środowisko naturalne ☐ sytuacja i rozwój regionalny ☒ sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe	☐ demografia ☐ mienie państwowe ☒ inne: bezpieczeństwo finansowe osób fizycznych	☐ informatyzacja ☐ zdrowie

Omówienie wpływu	Projekt ma na celu zabezpieczenie osób fizycznych, w szczególności osób starszych lub niedołężnych, których sytuacja materialna jest trudna, a którym są oferowane tzw. pożyczki lombardowe.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Przewiduje się wejście w życie projektu po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?
Ewaluacja efektów projektu będzie możliwa po pełnej implementacji regulacji. Potrzebny jest czas na dostosowanie się istniejących podmiotów do nowych przepisów (np. forma prowadzenia działalności, dokapitalizowanie), na co potrzeba jednego roku, oraz odpowiedzi rynkowej na nową regulację. Dwa lata to minimalny horyzont na pełne zbadanie dynamiki przyrostu/spadku udziału lombardów w rynku finansów konsumenckich, eliminację wpływu cyklu koniunkturalnego na ewaluację. Ocena ex post może być dokonana w oparciu o następujące mierniki: – osoby fizyczne korzystające z usług przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową, – liczba zarejestrowanych i aktywnych przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową, – udział przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową w rynku pożyczek konsumenckich, efekty konkurencji, – percepcja aktywności przedsiębiorców wykonujących działalność lombardową przez konsumentów i inne podmioty na rynku.
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)
Rynek lombardów w Polsce nieprawidłowości, ochrona konsumentów, ryzyka systemowe. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców. Maj 2021 r. (https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2021/05/Lombardy-wersja-elektroniczna-9-c.pdf).

RAPORT Z KONSULTACJI

projekt ustawy o działalności lombardowej (UD362)

Stosowanie do postanowień uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348) projekt ustawy o działalności lombardowej w dniu 8 kwietnia 2022 r. został przekazany do konsultacji publicznych oraz opiniowania: Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Komisji Nadzoru Finansowego, Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego, Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu, Narodowemu Bankowi Polskiemu, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Finansowemu, Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorców, Głównemu Urzędowi Statystycznemu, Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Urzędowi Ochrony Danych Osobowych, Polskiej Izbie Biegłych Rewidentów, Związkowi Banków Polskich, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Ubezpieczeniowemu Funduszowi Gwarancyjnemu, Polskiej Izbie Ubezpieczeń, Fundacji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Krajowej Izbie Gospodarczej, Naczelnej Radzie Zrzeszeń Handlu i Usług, Polskiej Izbie Handlu, Polskiej Organizacji Handlu i Dystrybucji, Polskiemu Klubowi Biznesu, Polskiemu Stowarzyszeniu Prawników Przedsiębiorstw, Federacji Konsumentów, Krajowej Radzie Rzeczników Konsumentów, Stowarzyszeniu Konsumentów Polskich, Stowarzyszeniu Praw Konkurencji, Stowarzyszeniu Rzeczników Konsumentów, Związkowi Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce, Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych, Polskiemu Związkowi Instytucji Pożyczkowych, Centrum im. Adama Smitha, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Fundacji na Rzecz Bezpiecznego Obrotu Prawnego oraz Europejskiemu Centrum Przedsiębiorczości. Termin na zgłaszanie uwag został wyznaczony do dnia 6 maja 2022 r.

Podczas konsultacji publicznych i opiniowania uwagi do projektu zgłosili: Urząd Ochrony Danych Osobowych, Komisja Nadzoru Finansowego, Narodowy Bank Polski, Rzecznik Finansowy, Związek Banków Polskich oraz Polski Związek Instytucji Pożyczkowych.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 ust. 1 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów z chwilą skierowania projektu ustawy do uzgodnień i konsultacji, przedmiotowy projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny. Zainteresowanie pracami nad projektem ustawy zgłosiła Fundacja Rozwoju Rynku Finansowego.

Zgłoszone uwagi zostały poddane szczegółowej analizie i omówione podczas konferencji uzgodnieniowej w dniu 9 czerwca 2022 r. W konferencji wzięli udział przedstawiciele podmiotów, które zgłosiły uwagi.

W dniu 14 października 2022 r. stosownie do postanowień § 48 w zw. z § 127 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, projekt ustawy został skierowany do ponownych konsultacji publicznych i opiniowania. Termin na zgłaszanie uwag został wyznaczony do dnia 28 października 2022 r.

W ramach ponownego opiniowania oraz konsultacji publicznych projekt został przekazany: Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Komisji Nadzoru Finansowego, Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego, Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu, Narodowemu Bankowi Polskiemu, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Finansowemu, Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorców, Głównemu Urzędowi Statystycznemu, Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Urzędowi Ochrony Danych Osobowych, Polskiej Izbie Biegłych Rewidentów, Związkowi Banków Polskich, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Ubezpieczeniowemu Funduszowi Gwarancyjnemu, Polskiej Izbie Ubezpieczeń, Fundacji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Krajowej Izbie Gospodarczej, Naczelnej Radzie Zrzeszeń Handlu i Usług, Polskiej Izbie Handlu, Polskiej Organizacji Handlu i Dystrybucji, Polskiemu Klubowi Biznesu, Polskiemu Stowarzyszeniu Prawników Przedsiębiorstw, Federacji Konsumentów, Krajowej Radzie Rzeczników Konsumentów, Stowarzyszeniu Konsumentów Polskich, Stowarzyszeniu Praw Konkurencji, Stowarzyszeniu Rzeczników Konsumentów, Związkowi Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce, Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych, Polskiemu Związkowi Instytucji Pożyczkowych, Centrum im. Adama Smitha, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Fundacji na Rzecz Bezpiecznego Obrotu Prawnego, Europejskiemu Centrum Przedsiębiorczości oraz Fundacji Rozwoju Rynku Finansowego.

Projekt ustawy został przesłany również do zaopiniowania przez szerokie grono partnerów społecznych, w tym przez związki zawodowe i organizacje pracodawców.

Na podstawie art. 5 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232, z późn. zm.) projekt został przekazany do zaopiniowania Radzie Dialogu Społecznego.

Zgodnie z ustawą z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 854) projekt został przekazany do następujących organizacji związków zawodowych: Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych i Forum Związków Zawodowych.

Zgodnie z ustawą z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 2022 r. poz. 97) projekt został przekazany do następujących reprezentatywnych organizacji pracodawców: Konfederacji Lewiatan, Związku Rzemiosła Polskiego, Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, Związku Pracodawców Business Centre Club i Związku Przedsiębiorców i Pracodawców.

Projekt nie wymaga zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji oraz uzgodnienia z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym.

W toku ponownych konsultacji publicznych i opiniowania uwagi zgłosiły następujące podmioty: Urząd Ochrony Danych Osobowych, Komisja Nadzoru Finansowego, Narodowy Bank Polski, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, Rzecznik Finansowy, Polski Związek Instytucji Pożyczkowych, Fundacja Rozwoju Rynku Finansowego oraz Związek Przedsiębiorców i Pracodawców.

Zgłoszone do projektu uwagi zostały poddane szczegółowej analizie oraz w miarę możliwości uwzględnione w projekcie lub uzasadnieniu.

Lp.	Jednostka redakcyjna/część projektu założeń projektu ustawy	Podmiot który przedstawił stanowisko/ opinię	Stanowisko/opinia podmiotu	Stanowisko MF
1.	**Uwaga ogólna**	**UODO**	Uwagi organu nadzorczego, przedstawiane w toku prac legislacyjnych mają charakter wskazówek dla Projektodawcy, który podczas przygotowywania przepisów prawa powinien brać pod uwagę stosowanie przepisów rozporządzenia 2016/679. To Projektodawca podejmuje decyzję co do ostatecznego kształtu przyjmowanych przepisów a powinny one określać prawa i obowiązki podmiotów przetwarzających dane osobowe oraz gwarantować podstawowe prawa i wolności osób, których dane dotyczą z wyważeniem wszystkich interesów i praw odpowiednio do różnych celów i zakresów przetwarzania danych osobowych.	**Uwaga o charakterze komentarza**
2.	**Opinia**	**RPO**	Na wstępie pragnę podkreślić, że z aprobatą przyjmuję wszelkie działania zmierzające do zachowania wysokich standardów ochrony praw konsumentów na rynku usług finansowych. Jak ważny jest to segment	**Uwaga o charakterze komentarza**

			usług i wciąż nie spełniający oczekiwań pod względem należytej ochrony praw konsumentów ze strony organów państwa, na co ze smutkiem muszę wskazać, świadczą liczne skargi obywateli wpływające do mojego biura. Z uwagą zapoznałem się ze zmienionym projektem ustawy o działalności lombardowej i zasadniczo oceniam go pozytywnie. Pragnę jednakże poddać rozwadze pewne rozwiązania mogące budzić wątpliwości. Uwagi zostały przedstawione w dalszej części tabeli.	
3.	**Opinia**	**RF**	Należy odnotować, że znaczna część zgłaszanych przez Rzecznika Finansowego pismem z dnia 6 maja 2022 r. uwag do projektu *ustawy o działalności lombardowej* (w wersji z dnia 8 kwietnia 2022 r.) została uwzględniona. Dotyczy to nie tylko uwag natury legislacyjnej i redakcyjnej, ale także tych o charakterze zasadniczym odnoszących się do zakresu przedmiotowego regulacji. Z aprobatą Rzecznik Finansowy przyjmuje zwłaszcza rezygnację z definiowania „zastawu lombardowego" poprzez wskazanie zamkniętego katalogu możliwych zabezpieczeń umowy pożyczki lombardowej wchodzących w zakres tego pojęcia. Przyjęcie we wcześniejszej wersji projektu (z dnia 8 kwietnia 2022 r.) zamkniętego katalogu rodzajów zabezpieczenia wykonania umowy uznawanych za „zastaw lombardowy" miało bowiem wpływ na zawężenie zakresu pojęcia „umowy pożyczki lombardowej", co z kolei wpływało na zawężenie zakresu pojęcia „przedsiębiorcy prowadzącego działalność lombardową". To zaś oznaczało, że wiele osób faktycznie prowadzących lombardy mogłoby konstruować umowy z klientem w ten sposób, by nie kwalifikowały się one jako umowy pożyczki lombardowej, przez co działalność tych przedsiębiorców nie byłaby traktowana jako działalność gospodarcza polegająca na zawieraniu umów pożyczki lombardowej, a tym samym nie podlegaliby oni reżimowi ustawy o działalności lombardowej. Należy także zauważyć, że w art. 51 pkt 1 projektowanej ustawy zaproponowano zmiany w przepisach ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego	**Uwaga częściowo charakterze komentarza** W zakresie art. 51 pkt 2 uwaga uwzględniona. Art. 51 pkt 2 został usunięty z projektu.

			i o Rzeczniku Finansowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 187 i 1488, dalej: ustawa o Rzeczniku Finansowym) służące jednoznacznemu określeniu podstawy prawnej dla podejmowania przez Rzecznika Finansowego działań służących ochronie klientów przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową. Włączenie Rzecznika Finansowego w system ochrony instytucjonalnej klientów lombardów niewątpliwie ma istotne znaczenie gwarancyjne. Natomiast w odniesieniu do zmian zaproponowanych w art. 51 pkt 2 projektowanej ustawy zasadne jest ponowne rozważenie projektowanych regulacji, które w ocenie Rzecznika Finansowego mogą prowadzić do kreowania kosztów, których finansowanie obciążałoby pozostałe podmioty rynku finansowego. Przyjmując z aprobatą, że znaczna część uwag zgłaszanych przez Rzecznika Finansowego w piśmie z dnia 6 maja 2022 r. została uwzględniona, Rzecznik Finansowy wskazuje, że wciąż zachodzi potrzeba dalszej dyskusji nad *projektem ustawy o działalności lombardowej,* w wersji z dnia 13 października 2022 r., w zakresie poniżej sformułowanych uwag.	
4.	**Opinia**	**FRRF**	W pierwszej kolejności pragnę podziękować za uwzględnienie zgłoszonych przez FRRF uwag w zakresie dodania punktu 3 do art. 1 projektu ustawy, ujednolicenia ustawowych definicji, wprowadzenia załącznika do ustawy z przedkontraktowym formularzem informacyjnym, analogicznym do ustawy o kredycie konsumenckim. Istotne z punktu widzenia przejrzystości działania rynku finansowego jest również uwzględnienie przez projektodawcę uwag FRRF poprzez wprowadzenie do projektu ustawy art. 36 pkt 3 który stanowi, że kapitał zakładowy spółek jest pokrywany wyłącznie wkładem pieniężnym, a środki na pokrycie kapitału nie mogą pochodzić z kredytu, pożyczki, emisji obligacji lub ze źródeł nieudokumentowanych, a także uwzględnienie uwagi dotyczącej potrzeby wprowadzenia zmian w ustawie o Rzeczniku Finansowym (wprowadzono definicję klienta przedsiębiorcy prowadzącego działalność	**Uwaga o charakterze komentarza**

			lombardową w rozumieniu projektu ustawy oraz definicje przedsiębiorcy prowadzącego działalność lombardową, natomiast w art. 20 URF określono wysokość składki 0,02% sumy aktywów, którą przedsiębiorcy prowadzący działalność lombardową będą zobowiązani płacić ma rzecz RF).	
5.	**Opinia**	**PZIP**	Polski Związek Instytucji Pożyczkowych - związek pracodawców, zabierając głos w toku konsultacji publicznych w sprawie nowej wersji projektu ustawy lombardowej (UD362, wersja z dn. 13.10.2022 r.) zwraca przede wszystkim uwagę na konieczność pilnego procedowania omawianego projektu ustawy, albowiem przyjęta przez Parlament i podpisana w ubiegłym tygodniu przez Prezydenta RP nowelizacja ustawy o kredycie konsumenckim wykluczy istotną część oferty kredytów konsumenckich i tym samym spowoduje wzrost popytu na pożyczki lombardowe, zatem brak jego niezwłocznego procedowania może przyczynić się do powstania bardzo niebezpiecznej dla konsumentów luki w przepisach prawa. Ponadto, PZIP z uznaniem przyjmuje do wiadomość przyjęcie części uwag, które zostały zgłoszone w stanowisku Związku z dnia 6.05.2022 r., do pierwszej wersji projektu ustawy lombardowej i uwzględnienie ich w drugiej wersji projektu ustawy lombardowej. Mowa tu (wg nomenklatury z pierwszej wersji projektu ustawy lombardowej) o art. 2 pkt 1) ppkt c), art. 2 pkt 8), art. 16 pkt 5) i 6), art. 25 ust. 4, art. 30 oraz art. 44. Jednocześnie, w związku z nieuwzględnieniem stanowiska PZIP do (wg nomenklatury z pierwszej wersji projektu ustawy lombardowej) art. 2 pkt 5), art. 10 pkt 5), art 19 i art. 36 ust. 2 - uwagi zgłoszone w maju br. pozostają w tym zakresie wciąż aktualne i prosimy o ponowne rozważenie ich uwzględnienia.	**Uwaga o charakterze komentarza**
6.	**Opinia**	**ZPP**	KLUCZOWE TEZY: 1. Część uwag ZPP zgłoszona w procesie konsultacji projektu z 8.04.2022 r. nie została uwzględniona, a niektóre kwestie, które	**Uwaga częściowo uwzględniona** **Ad 2. uwzględniona**

			uznaliśmy za słusznie i przeciwdziałające obecnej patologii na rynku lombardowym zostały z projektu ustawy usunięte, czego w żadnym wypadku nie można przyjąć pozytywnie. 2. W opinii ZPP umowa pożyczki lombardowej powinna być dalej definiowana tak jak w projekcie kwietniowym. Z całą mocą podkreślamy, iż powinno się ograniczyć działalność lombardową wyłącznie do przekazywania konsumentowi określonej sumy pieniężnej celem zapewnienia bezpieczeństwa obrotu i konsumenta 3. Usunięcie art. 6 połączone wraz z brzmieniem art. 4 i art. 38 niweczy zatem wiele celów ustawy i sankcjonuje obecne *status quo*, gdzie pożyczkę lombardową może udzielić komis, kantor, a nawet sklep mięsny. Likwiduje również zabezpieczenie dla konsumenta, w którym pożyczkę lombardową mogły udzielić podmioty działające wyłącznie w formie spółek kapitałowych i wpisane do rejestru oraz daje możliwość dalszego omijania prawa. ZAŁOŻENIE PROJEKTU Projekt ustawy o działalności lombardowej został pierwotnie przedstawiony 8 kwietnia 2022 r., jednakże w świetle konsultacji publicznych oraz szeregu opinii, Ministerstwo Finansów zdecydowało się na gruntowną zmianę przepisów prawnych w powyższym przedmiocie. Cała inicjatywa jest odpowiedzią na potrzebę uregulowania rynku, na którym dochodzi do licznych nadużyć. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców od dawna zwracał uwagę na liczne nieprawidłowości oraz patologie występujące w działalności lombardowej, np. w raporcie „Rynek lombardów w Polsce. Nieprawidłowości, ochrona konsumentów, ryzyka systemowe.”[1]. Ponadto od samego początku ZPP brało aktywny udział w procesie konsultacji niniejszego projektu, czego wyrazem jest chociażby stanowisko z 21.04.2022 roku, gdzie zauważyliśmy, że: ,, zaproponowane zmiany z pewnością będą miały bardzo istotny wpływ na rynek	**Ad 3.** Rezygnacja z art. 6 przepisu nastąpiła na skutek zgłoszonych uwag, w szczególności uwagi Rządowego Centrum Legislacji. RCL wskazało, że przepis art. 6 projektu jest sprzeczny z proponowanym art. 5, skoro bowiem o uznaniu danej umowy za umowę pożyczki lombardowej przesądzają okoliczności i cel zawarcia umowy niedochowanie przez przedsiębiorcę wymogu w zakresie wpisu działalności lombardowej do rejestru podmiotów prowadzących taką działalność, nie powinno przekształcać umowy pożyczki lombardowej w umowę pożyczki regulowaną przepisami kodeksu cywilnego, a taka konsekwencja wynikała a contrario z art. 6 projektu. W opinii projektodawcy usunięcie art. 6 ogranicza ryzyko prowadzenia działalności lombardowej poza reżimem proponowanej ustawy.

[1] https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2021/05/Lombardy-wersja-elektroniczna-9-c.pdf

			lombardów w naszym kraju i na jakość świadczonych przez nich usług, a także będą w sposób szczególny chronić interesy konsumentów.”[2]. Niestety, część uwag ZPP zgłoszona w procesie konsultacji nie została uwzględniona, a niektóre kwestie, które uznaliśmy za słusznie i przeciwdziałające obecnej patologii na rynku lombardowym zostały z projektu ustawy usunięte, czego w żadnym wypadku nie można przyjąć pozytywnie. UWAGI OGÓLNE W pozostałych kwestiach podtrzymujemy swoje uwagi oraz stanowiska co do konkretnych przepisów przedstawione w dokumencie z 21 kwietnia 2022 r. Dalej stoimy na stanowisku, że zaproponowane zmiany z pewnością będą miały bardzo istotny wpływ na rynek lombardów w naszym kraju i na jakość świadczonych przez nich usług, a także będą w sposób szczególny chronić interesy konsumentów. Tak samo dalej uważamy, że zmiany są z pewnością potrzebne i pozytywnie należy ocenić większość propozycji zawartych w projekcie ustawy. Jednakże względem propozycji zawartych w projekcie ustaw z kwietnia tego roku znalazły się również modyfikacje, które w opinii ZPP mogą negatywnie wpłynąć na cele i wartości, które ma realizować ta ustawa albo spowodować znaczące ograniczenia w działalności lombardowej, które byłyby nieproporcjonalne względem założeń. W końcu w teorii działalność lombardowa na rynku jest potrzebna, gdyż lombardy i firmy pożyczkowe są realną alternatywą dla pozyskiwania pożyczek w stosunku do banków dla osób, które nie posiadają zdolności kredytowej.	
7.	**Art. 2**	**FRRF**	*Novum* w projekcie ustawy z dnia 13 października 2022 r. stanowi również **dodanie w art. 2 przepisu, który wyłącza stosowanie ustawy o działalności lombardowej do banków, oddziałów banków zagranicznych oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-**	**Uwaga nieuwzględniona** Należy zauważyć, że już obecnie instytucje pożyczkowe stosują

[2] https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2022/04/21.04.2022-Stanowisko-ZPP-w-sprawie-w-sprawie-projektu-ustawy-o-dzialalnosci-lombardowej.pdf

			kredytowych. Powyższe wyłączenie, w ocenie FRRF, powinno zostać rozszerzone o instytucje pożyczkowe, które udzielają kredytów konsumenckich w rozumieniu ustawy o kredycie konsumenckim. W ocenie Fundacji takie rozwiązanie zwiększy przejrzystość proponowanych przepisów przede wszystkim dla prowadzących tego rodzaju działalność, jak i konsumentów. Zakres oraz prawa i obowiązki stron umowy pożyczki lombardowej znajdują się bowiem w jednym akcie prawnym, bez konieczności odwoływania się do innych ustaw. Kredyty konsumenckie udzielane przez firmy pożyczkowe są zupełnie innym produktem niż pożyczki lombardowe i zastosowanie do nich ma odrębny reżim prawny. Brak jednoznacznego wyłączenia stosowania przepisów ustawy o działalności lombardowej do instytucji pożyczkowych może rodzić istotne wątpliwości interpretacyjne co do tego, które przepisy należałoby stosować do zabezpieczonych pożyczek konsumenckich oferowanych przez te instytucje. Przypomnieć należy, że branża pożyczkowa została już kompleksowo uregulowana w ustawie o kredycie konsumenckim – a aktualnie procedowane są przepisy m.in. wprowadzające nadzór KNF nad tą działalnością.	rozwiązania quasi-lombardowe (vide case Bociana i leasingu), stąd też takie wyłączenie nie jest zasadne.
8.	**Art. 2**	**PZIP**	Skoro Projektodawca zdecydował się na dodanie przepisu, w którym wyłącza spod reżimu projektowanej ustawy banki, oddziały banków zagranicznych oraz SKOK-i, to - abstrahując od zasadności stosowania ustawy lombardowej do w/w kredytodawców, zasadnym jest uzupełnienie tego przepisu o instytucje pożyczkowe, których działalność również nie mieści się w zakresie działalności lombardowej.	**Uwaga nieuwzględniona** j.w.
9.	**Art. 3 pkt 2**	**RF**	Projektowany art. 3 pkt 2 ustawy zawiera definicję „całkowitego kosztu umowy pożyczki lombardowej”. Zgodnie z tym przepisem „całkowity koszt umowy pożyczki lombardowej” ma obejmować wszelkie koszty, które konsument jest obowiązany ponieść „w związku z zawarciem umowy pożyczki lombardowej”. Rzecznik Finansowy postuluje, aby wyrażenie „w związku z zawarciem umowy pożyczki lombardowej” zastąpić wyrażeniem „w związku z	**Uwaga uwzględniona** W zakresie propozycji brzmienia art. 3 pkt 2 lit. b zrezygnowano z wyrażenia „z wyjątkiem sumy pieniężnej, o której mowa w art. 35 ust. 3” oraz zmieniono brzmienie art.

			umową pożyczki lombardowej". Zaproponowane przez projektodawców rozwiązanie ogranicza bowiem zakres kosztów związanych z umową tylko do tych kosztów, które wiążą się z samym zawarciem umowy. Dla porównania, warto wskazać, że zgodnie z art. 5 pkt 6 ukk do „całkowitego koszt kredytu [konsumenckiego]" wliczane są wszelkie koszty, które konsument jest zobowiązany ponieść „w związku z umową o kredyt" (a nie jedynie „w związku z jej zawarciem"). Niezależnie od powyższego zastrzeżenia, Rzecznik Finansowy podnosi, że wątpliwości wzbudza również zawarte w projektowanym **art. 3 pkt 2 lit. c** odwołanie do „sumy pieniężnej, o której mowa w art. 35 ust. 3". Należy bowiem wskazać, że nie jest jasne, do jakiej kwoty odwołują się projektodawcy, a to dlatego, że w wymienionym art. 35 ust. 3 wskazano dwie różne kwoty, tj: 1) nadwyżkę, o której mowa w ust. 2, czyli nadwyżkę kwoty uzyskanej ze sprzedaży zabezpieczenia lombardowego przekraczającej całkowitą kwotę do spłaty, w części, w jakiej nie została ona zapłacona przez konsumenta przed terminem spłaty całkowitej kwoty do spłaty; 2) nadwyżkę, o której mowa w pkt 1 powyżej pomniejszoną przez przedsiębiorcę o nie więcej niż 20% tej nadwyżki. Należy zatem wskazać, że odwołanie się w definicji określonej w projektowanym art. 3 pkt 2 do „sumy pieniężnej, o której mowa w art. 35 ust. 3" może budzić wątpliwości interpretacyjne, a to dlatego, że we wspomnianym art. 35 ust. 3 wskazano dwie różne kwoty.	35 ust. 4 (wskazano, że kwota ta stanowi przychód przedsiębiorcy i nie wlicza się do całkowitego kosztu pożyczki lombardowej).
10.	**Art. 3 pkt 2 lit. b tiret drugie**	**NBP**	W art. 3 pkt 2 lit. b tiret drugie opiniowanego projektu ustawy zapisano, że do kosztów usług dodatkowych nie będzie wliczana suma pieniężna wskazana w art. 35 ust. 3 tego projektu. Takie odesłanie budzi wątpliwości, gdyż w art. 35 ust. 3 jest mowa nie o sumie pieniężnej, tylko o pomniejszeniu przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność lombardową maksymalnie o 20% przekazywanej konsumentowi nadwyżki, uzyskanej przez tego przedsiębiorcę ze sprzedaży przedmiotu	**Uwaga uwzględniona** Zrezygnowano z wyrażenia „z wyjątkiem sumy pieniężnej, o której mowa w art. 35 ust. 3" oraz zmieniono brzmienie art. 35 ust. 4 (wskazano, że kwota ta stanowi

			zabezpieczenia lombardowego. Jeżeli intencją projektodawcy jest wyłączenie z kategorii kosztów usług dodatkowych kwoty tego pomniejszenia, która zgodnie z uzasadnieniem ma zapewnić przedsiębiorcy pokrycie kosztów związanych z przechowywaniem i sprzedażą przedmiotu zabezpieczenia lombardowego, projekt wymaga odpowiedniej korekty.	przychód przedsiębiorcy i nie wlicza się do całkowitego kosztu pożyczki lombardowej).
11.	**Art. 3 pkt 7 i 9**	**ZPP**	DEFINICJA UMOWY POŻYCZKI LOMBARDOWEJ I ZABEZPIECZENIA LOMBARDOWEGO Projektodawca zmienił również nieznacznie definicję legalną zwrotu „umowa pożyczki lombardowej". Od teraz mianem tejże może zostać określona: „ umowa, na podstawie której przedsiębiorca prowadzący działalność lombardową zobowiązuje się oddać do dyspozycji konsumenta środki pieniężne, wierzytelności, inne prawa majątkowe lub rzeczy oznaczone co do gatunku, których wartość oznaczono sumą pieniężną, a konsument zobowiązuje się do spłaty całkowitej kwoty do spłaty w oznaczonym terminie oraz do udzielenia zabezpieczenia przez ustanowienie zabezpieczenia lombardowego". Powyższa definicja wprowadza zatem poważną różnicę względem kwietniowej propozycji. Dodano do przedmiotu przekazania konsumentowi wierzytelności, innych praw majątkowych lub rzeczy oznaczonych co do gatunku może spowodować zanik działalności lombardowej. W końcu istotą niej jest przeniesienie na biorącego pożyczkę własności określonej ilości pieniędzy oraz ustanowienie zabezpieczenia roszczenia udzielającego tej pożyczki właściciela lombardu o zwrot sumy dłużnej wraz z odsetkami. W opinii ZPP bezcelowym jest rozszerzanie definicji umowy pożyczki lombardowej poza środki pieniężne. Taka konstrukcja wprowadza niepotrzebne zamieszanie oraz daje możliwość manipulacji konsumentem przy użyciu alternatywnych środków płatniczych, byleby tylko spełniały ustawowe przesłanki (rzeczy oznaczonych co do gatunku jest w istocie wiele rodzajów). Na przykład, cesja wierzytelności „oddana do dyspozycji"	**Uwaga uwzględniona**

			konsumentowi przez podmiot działalności lombardowej zaspokoi osobę fizyczną dopiero, gdy dłużnik tejże wierzytelności wykona zobowiązanie. Podobnie z rzeczami oznaczonymi co do gatunku – np. możliwość „oddania do dyspozycji" konsumentowi 10 gramów złota spowoduje dodatkowe ryzyko (tym razem zarówno dla konsumenta jak i podmiotu działalności lombardowej) zmiany wartości rzeczy oznaczonej co do gatunku. Jeżeli więc cena kruszcu spadnie, to konsument będzie musiał ponieść dodatkowe koszty. Ograniczenie działalności lombardowej wyłącznie do przekazywania konsumentowi określonej sumy pieniężnej byłoby więc zwyczajnie bezpieczniejsze dla uczestników obrotu, a szczególnie dla konsumenta. Dodatkowo, zmieniono również definicję zastawu lombardowego. Główne novum w tej kwestii stanowi zmiana nazwy – z zastawu lombardowego, na zabezpieczenie lombardowe. Zabezpieczenie jest na pewno terminem pełniejszym i wydaje się bardziej odpowiednim dla definicji, zatem w tym aspekcie nie prezentujemy żadnych uwag.	
12.	**Art. 3 pkt 9**	**RF**	Zaproponowana w projektowanym art. 3 pkt 9 ustawy o działalności lombardowej, w wersji z dnia 13 października 2022 r., definicja „zabezpieczenia lombardowego" sformułowana na zasadzie przykładowego (a nie wyczerpującego) wyliczenia form tego zabezpieczenia ogranicza ryzyko obchodzenia przepisów prawnych przez przedsiębiorców, którzy chcieliby udzielać konsumentom odpowiedniego finansowania, nie podlegając przy tym projektowanym przepisom ustawy o działalności lombardowej.	**Uwaga o charakterze komentarza**
13.	**Art. 5**	**RF**	W projektowanym art. 5 wskazano, że *jeżeli z okoliczności sprawy wynika, że celem umowy jest zawarcie umowy spełniającej warunki, o których mowa w art. 3 pkt 7, w razie wątpliwości umowę taką uznaje się za umowę pożyczki lombardowej, niezależnie od jej formy lub nazwy.* Rzecznik Finansowy proponuje następujące alternatywne brzmienie niniejszego przepisu: „jeżeli z okoliczności zawarcia umowy wynika, że	**Uwaga uwzględniona**

			spełnia ona warunki, o których mowa w art. 3 pkt 7, w razie wątpliwości umowę taką uznaje się za umowę pożyczki lombardowej.”. W proponowanym przez Rzecznika Finansowego brzmieniu, oprócz zmian czysto redakcyjnych, zaproponowano wykreślenie sformułowania „niezależnie od jej formy i nazwy”. Rzecznik Finansowy zgłasza tę poprawkę z dwóch powodów. Po pierwsze, przyjęcie zaproponowanego przez projektodawców sformułowania mogłoby prowadzić do interpretacji, że w przypadku, gdy inne elementy umowy niż jej „forma” lub „nazwa” świadczyłyby wbrew okolicznościom zawarcia umowy, że mamy do czynienia z umową pożyczki lombardowej, to wówczas nie znajdowałaby zastosowania dyspozycja projektowanej normy prawnej, aby umowę taką traktować jako umowę pożyczki lombardowej. Po drugie, odwołanie się do możliwej różnej formy zawarcia umowy jest o tyle nietrafne, że w art. 8 ust. 2 projektowanej ustawy wyraźnie wskazano, że umowa pożyczki lombardowej jest zawierana „w formie pisemnej pod rygorem nieważności”.	
14.	**Art. 5, art. 10 oraz art. 14 ust. 2**	**FRRF**	Nałożenie na przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową **sankcji darmowej pożyczki lombardowej w przypadku naruszenia przepisów art. 10, art. 14 ust. 2 oraz art. 5**, co będzie skutkowało możliwością złożenia przez konsumenta oświadczenia o zwrocie całkowitej kwoty do spłaty bez odsetek i pozaodsetkowych kosztów umowy pożyczki lombardowej w terminie i sposób ustalony w umowie pożyczki lombardowej. FRRF pozytywnie ocenia wprowadzenie sankcji analogicznej do sankcji kredytu darmowego w przypadku niewypełnienia przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność lombardową istotnych postanowień wynikających z ustawy, co powinno zdyscyplinować branżę lombardową.	**Uwaga o charakterze komentarza**
15.	**Art. 6**	**PZIP**	To bardzo ważne uzupełnienie, jednak Związek poddaje w wątpliwość możliwości sprawdzenia, czy konsument jest faktycznie właścicielem ruchomości, mającej być przedmiotem zastawu.	**Uwaga niezasadna** Projekt nie nakłada takiego obowiązku na przedsiębiorców

				prowadzących działalność lombardową. Wynika on jednak z przepisów prawa karnego (paserstwo).
16.	**Umowa pożyczki lombardowej**	**ZPP**	ZAWIERANIE UMOWY POŻYCZKI W poprzednim projekcie ustawy (z dnia 8 kwietnia 2022 r.) w art. 6 znajdowała się niezwykle istotna regulacja związana z zawarciem pożyczki lombardowej. Otóż takie pożyczki mogłyby być udzielane wyłącznie przez podmioty wpisane do „rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową". W obecnym brzmieniu projektu ustawy przepis ten został całkowicie usunięty. Powyższa sytuacja nie może zostać w żadnym wypadku oceniona pozytywnie. Brak przepisu art. 6 jawnie kłóci się z brzmieniem przepisu art. 38 ust. 1 określającego działalność lombardową jako działalność regulowaną wymagającą wpisu specjalnego do rejestru przedsiębiorców. Pożyczka lombardowa jest jedną z głównych działalności lombardów, a brak przepisu art. 6 w brzmieniu z projektu z 8.04.2022 r. powoduje, że powstaje przestrzeń inne podmioty będą mogły udzielać takiej formy pożyczki. Jak zauważaliśmy wcześniej, dzięki określeniu zakresu działalności lombardów oraz wprowadzeniu obowiązku uzyskania wpisu będzie można precyzyjnie określić katalog podmiotów prowadzących działalność lombardową oraz egzekwować obowiązki wynikające z ustawy. Nie będzie można wprowadzić jednak katalogu podmiotów mogących udzielać pożyczki w formie pożyczki lombardowej, gdyż ta forma działalności nie będzie „przypisana" wyłącznie do sfery lombardów. Mając na uwadze powyższe zmiany oraz zestawiając je z definicją legalną działalności lombardowej znajdującej się w art. 4, gdzie projektodawca określa ją jako: „ zawieranie przez przedsiębiorcę umów pożyczki lombardowej z konsumentem oraz sprzedaż przez tego przedsiębiorcę	**Uwaga częściowo uwzględniona** Rezygnacja z proponowanego przepisu nastąpiła na skutek zgłoszonych uwag, w szczególności uwagi Rządowego Centrum Legislacji. RCL wskazało, że przepis art. 6 projektu jest sprzeczny z proponowanym art. 5, skoro bowiem o uznaniu danej umowy za umowę pożyczki lombardowej przesądzają okoliczności i cel zawarcia umowy niedochowanie przez przedsiębiorcę wymogu w zakresie wpisu działalności lombardowej do rejestru podmiotów prowadzących taką działalność, nie powinno przekształcać umowy pożyczki lombardowej w umowę pożyczki regulowaną przepisami kodeksu cywilnego, a taka konsekwencja wynika a contrario z art. 6 projektu. Według proponowanego art. 5, jeżeli z okoliczności sprawy wynika, że celem umowy jest zawarcie umowy spełniającej warunki umowy

			przedmiotów zabezpieczenia lombardowego" używając koniunkcji należy podkreślić, że prowadzenie działalności wyłącznie poprzez zawieranie umów lombardowych nie będzie podlegać działalności lombardowej dopóki nie zostanie spełniona druga przesłanka – sprzedaży przez tego przedsiębiorcę przedmiotu zabezpieczenia. W opinii ZPP zdecydowanie bardziej właściwe byłoby użycie spójnika „lub" będącego alternatywą zwykłą. Usunięcie art. 6 połączone wraz z brzmieniem art. 4 i art. 38 niweczy zatem wiele celów ustawy i sankcjonuje obecne *status quo*, gdzie pożyczkę lombardową może udzielić komis, kantor, a nawet sklep mięsny. Likwiduje również zabezpieczenie dla konsumenta, w którym pożyczkę lombardową mogły udzielić podmioty działające wyłącznie w formie spółek kapitałowych i wpisane do rejestru oraz daje możliwość dalszego omijania prawa. Ewentualne omijanie prawa może zostać zablokowane przez sankcję zastosowaną w art. 44 proponowanej ustawy, jednakże opieranie niepisanej normy prawnej na sankcji nie wydaje się rozwiązaniem zgodnym z poprawną legislacją. Dlatego postulujemy przywrócenie art. 6 z projektu ustawy z 8.04.2022 r.	pożyczki lombardowej w razie wątpliwości umowę taką uznaje się za umowę pożyczki lombardowej, niezależnie od jej formy lub nazwy. Wbrew twierdzeniom ZPP usunięcie art. 6 ogranicza więc ryzyko prowadzenia działalności lombardowej poza reżimem proponowanej ustawy. Uwaga w zakresie zmiany art. 4 została uwzględniona.
17.	**Art. 7 ust. 1**	**RF**	W art. 7 projektowanej ustawy zawarto katalog informacji, które przedsiębiorca prowadzący działalność lombardową powinien przekazać konsumentowi, na trwałym nośniku, przed zawarciem umowy pożyczki. W ocenie Rzecznika Finansowego katalog ten powinien zostać rozszerzony o 2 elementy, tj.: 1) informację o stosowanej przez przedsiębiorcę procedurze i zasadach rozpatrywania reklamacji; 2) informację o prawie odstąpienia od umowy (przy założeniu uwzględnienia uwagi wskazanej w pkt I. 2 niniejszej opinii, uwaga nr 24 w tabeli). W świetle przedłożonych do opinii Rzecznika Finansowego przepisów projektowanej ustawy ww. informacje powinny być udzielone wyłącznie	**Uwaga częściowo uwzględniona** Katalog informacji przekazywanych konsumentowi został uzupełniony w zakresie stosowanej przez przedsiębiorcę procedurze i zasadach rozpatrywania reklamacji (art. 7 ust. 1 pkt 15 projektu ustawy). W zakresie odstąpienia – przysługuje ono konsumentowi jedynie w sytuacji zawarcia umowy pożyczki lombardowej na odległość. Na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 4 taka

			konsumentowi zawierającemu umowę pożyczki lombardowej na odległość (zob. art. 20 ust. 1 pkt 4-5 projektowanej ustawy). Jest to o tyle niezrozumiałe, że informacje te nie odnoszą się do sposobu komunikacji z przedsiębiorcą przy zawieraniu umowy na odległość, ale mają charakter uniwersalny i dotyczą istoty samego zobowiązania. Z tego też powodu Rzecznik Finansowy postuluje, aby informacje te były przekazywane konsumentowi niezależnie od tego, w jaki sposób zawiera on umowę pożyczki lombardowej.	informacja jest konsumentowi przekazywana w chwili wyrażenia przez niego woli związania się umową pożyczki lombardowej na odległość. Wprowadzenie takiej informacji do katalogu w art. 7 mogłoby spowodować konfuzję konsumenta co do jego praw związanych z zawarciem umowy pożyczki lombardowej w lokalu, tj. sytuacji, w której prawo do odstąpienia od umowy mu nie przysługuje.
18.	**Art. 10**	**RF**	W art. 10 projektowanej ustawy zawarto katalog informacji, które powinna zawierać umowa pożyczki lombardowej. W ocenie Rzecznika Finansowego katalog ten powinien zostać rozszerzony o 2 elementy, tj.: 1) informację o stosowanej przez przedsiębiorcę procedurze i zasadach rozpatrywania reklamacji; 2) informację o prawie odstąpienia od umowy (przy założeniu uwzględnienia uwagi wskazanej w pkt I. 2 niniejszej opinii, uwaga nr 24 w tabeli). W świetle przedłożonych do opinii Rzecznika Finansowego przepisów projektowanej ustawy ww. informacje powinny być udzielone wyłącznie konsumentowi zawierającemu umowę pożyczki lombardowej na odległość (zob. art. 20 ust. 1 pkt 4-5 projektowanej ustawy). Jest to o tyle niezrozumiałe, że informacje te nie odnoszą się do sposobu komunikacji z przedsiębiorcą przy zawieraniu umowy na odległość, ale mają charakter uniwersalny i dotyczą istoty samego zobowiązania. Z tego też powodu Rzecznik Finansowy postuluje, aby informacje te były przekazywane	**Uwaga częściowo uwzględniona** Katalog informacji przekazywanych konsumentowi został uzupełniony w zakresie stosowanej przez przedsiębiorcę procedurze i zasadach rozpatrywania reklamacji (art. 10 ust. 1 pkt 18 projektu ustawy). W zakresie odstąpienia – przysługuje ono konsumentowi jedynie w sytuacji zawarcia umowy pożyczki lombardowej na odległość. Na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 4 taka informacja jest konsumentowi przekazywana w chwili wyrażenia przez niego woli związania się umową pożyczki lombardowej na odległość. Wprowadzenie takiej

			konsumentowi niezależnie od tego, w jaki sposób zawiera on umowę pożyczki lombardowej. Ponadto Rzecznik Finansowy poddaje pod rozwagę uzupełnienie projektowanego art. 10 pkt 10 ustawy w ten sposób, aby „opis przedmiotu zabezpieczenia lombardowego" zawierał także zdjęcie przedmiotu stanowiącego przedmiot zabezpieczenia.	informacji do katalogu w art. 10 mogłoby spowodować konfuzję konsumenta co do jego praw związanych z zawarciem umowy pożyczki lombardowej w lokalu, tj. sytuacji, w której prawo do odstąpienia od umowy mu nie przysługuje. W art. 10 został dodany ust. 2, zgodnie z którym do umowy pożyczki lombardowej dołącza się zdjęcie przedmiotu zabezpieczenia lombardowego.
19.	**Art. 13**	**RF**	Projektowany art. 13 ustawy odnosi się do zagadnienia obniżenia kosztów pożyczki lombardowej w przypadku jej spłaty przed terminem. W art. 13 ust. 1 projektowanej ustawy w sposób jednoznaczny, w formie wzoru, przedstawiono algorytm obliczenia kwoty obniżenia kosztów umowy pożyczki lombardowej w przypadku jej wcześniejszej całkowitej spłaty. Zgodnie zaś z projektowanym art. 13 ust. 2 „w przypadku spłaty części kwoty pożyczki lombardowej przed terminem, przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio.". W ocenie Rzecznika Finansowego wskazane „odpowiednie" stosowanie określonego w projektowanym art. 13 ust. 1 wzoru na wyliczenie kwoty obniżenia kosztów pożyczki może wywoływać wątpliwości interpretacyjne. Należy bowiem wskazać, że jednym z czynników branych pod uwagę przy wyliczeniu kwoty obniżenia kosztów pożyczki jest iloraz „liczby dni, o którą skrócono czas obowiązywania umowy pożyczki lombardowej" (LD) oraz „okresu spłaty wyrażonego w dniach" (n).	**Uwaga nieuwzględniona** Zaproponowane rozwiązania zostały wzorowane na analogicznych przepisach zawartych w ustawie z dnia 12 maja 2011 o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2022 r. poz. 246, z późn. zm.).

			Wartość jaką należy podstawić jako „LD” jest oczywista w przypadku, gdy konsument dokonuje całkowitej spłaty pożyczki. Wówczas wiadomo, ile dni przed terminem określonym w umowie spłaty tej dokonano, stąd wiadomo również, o ile dni skrócił się czas obowiązywania umowy. W przypadku spłaty częściowej nie jest to już jednak oczywiste. Po pierwsze, spłata częściowa niekoniecznie musi wiązać się ze skróceniem czasu obowiązywania umowy (może np. ona prowadzić jedynie do obniżenia wysokości wymagalnych rat). Po drugie, jeśli częściowa spłata umowy pożyczki lombardowej miałaby się wiązać ze skróceniem obowiązywania umowy, to nie wiadomo, w jaki sposób należałoby obliczyć, o ile dni zostaje skrócony czas obowiązywania umowy w przypadku dokonania wpłaty określonej wysokości tytułem częściowej spłaty pożyczki. Wydaje się zatem, że przepis dotyczący spłaty części kwoty pożyczki lombardowej wymaga doprecyzowania. Niezależnie od powyższych uwag odnoszących się do samego mechanizmu wyliczenia kwoty obniżenia kosztów pożyczki lombardowej, Rzecznik Finansowy dostrzega konieczność doprecyzowania sformułowań, którymi projektodawcy posługują się w art. 13 ust. 1 i 2, poprzez: • zastąpienie w art. 13 ust. 1 zd. 1 wyrażenia „w przypadku wcześniejszej spłaty kwoty pożyczki lombardowej” wyrażeniem „w przypadku spłaty całkowitej kwoty do spłaty przed terminem określonym w umowie” • zastąpienie w art. 13 ust. 2 wyrażenia „w przypadku spłaty części kwoty pożyczki lombardowej przed terminem” wyrażeniem „w przypadku spłaty części kwoty całkowitej kwoty do spłaty przed terminem określonym w umowie”. Rzecznik Finansowy formułując powyższe propozycje poprawek wskazuje, że świetle przyjętej w projektowanym art. 3 siatki pojęciowej spłacie przez konsumenta nie podlega wyłącznie udostępniana mu „kwota	W zakresie doprecyzowania art. 13 ust. 1 i 2 projektu ustawy uwaga jest niezasadna. Celem projektodawcy nie jest doprowadzenie do sytuacji, w której w każdym przypadku konsument byłby zobowiązany do spłaty całości zobowiązania, w tym wszelkich kosztów, żeby można było dokonać rozliczenia wcześniejszej spłaty pożyczki lombardowej.

			pożyczki lombardowej", ale „całkowita kwota do spłaty", stąd zaproponowano odpowiednie zastąpienie tych określeń. Mając również na uwadze unikanie posługiwania się pojęciami potocznymi, Rzecznik Finansowy zaproponował wyżej, aby wyrażenia „wcześniejsza spłata" oraz „spłata […] przed terminem" zastąpić bardziej precyzyjnym wyrażeniem „spłaty […] przed terminem określonym w umowie".	
20.	**Art. 14, art. 17 oraz art. 18**	**PZIP**	Zakładając, że kwota pożyczki lombardowej wynosi 1000 zł, a termin tej pożyczki to 7 dni, wedle projektowanego przepisu z art. 14, konsument po 7 dniach musi zwrócić ok. 1150 zł. Zgodnie z projektowanym przepisem z art. 18, w terminie kolejnych 30 dni od dnia spłaty, konsument będzie mógł dokonać wykupu swojego telefonu, jednak w praktyce za jaką kwotę - 1230 czy 1380 zł? Z kolei po dodatkowych 30 dni, o których mowa w art. 18, konsument, na podstawie projektowanego art. 17 traci prawo własności telefonu. Mając na uwadze dane z raportu Związku Przedsiębiorców i Pracodawców, wedle których kwota pożyczki lombardowej stanowi ok. 1/3 wartości zastawianego przedmiotu, okazuje się, że w przypadku pożyczki na 7 dni i braku jej spłaty, koszt takiej pożyczki może wynieść nawet dwukrotność wartości tej pożyczki - czy takie jest zamierzenie Projektodawcy?	**Uwaga o charakterze komentarza** Nie należy traktować uprawnienia konsumenta do wykupu przedmiotu zabezpieczenia w terminie 30 dni po terminie braku spłaty tej pożyczki, jako jej spłatę. Termin ten nie jest wydłużeniem terminu na spłatę pożyczki. Jest to jedynie dodatkowe uprawnienie konsumenta, swoiste prawo pierwokupu przedmiotu zabezpieczenia lombardowego, dlatego zupełnie nieuzasadnione jest analizowanie tego uprawnienia w kontekście maksymalnych kosztów pożyczki. Niezrozumiały jest przy tym argument dot. „kosztu wynoszącego dwukrotność pożyczki". Pozaodsetkowe koszty pożyczki, zgodnie z art. 14 ust. 2 projektu, nigdy nie mogą wynieść więcej niż 45% wysokości udzielonej pożyczki.

21.	**Art. 18**	**NBP**	Przewidziany w projektowanym art. 18 mechanizm ustalania kwoty wykupu przedmiotu zabezpieczenia lombardowego przez pożyczkobiorcę wymaga ponownej analizy. Wydaje się, że spowoduje, że tylko nieliczni konsumenci, którzy nie spłacili całkowitej kwoty do spłaty w terminie określonym w umowie pożyczki lombardowej, będą mieli motywację ekonomiczną, aby próbować spłacić pożyczkę z opóźnieniem i wykupić przedmiot zabezpieczenia. Rozumiejąc intencję projektodawcy (chęć zapobieżenia praktykom lombardów, polegającym na zaniżaniu ceny przedmiotu zabezpieczenia), zwracamy uwagę, że przy przyjęciu takiego rozwiązania *de facto* odsetki za 30-dniowe opóźnienie w spłacie pożyczki mogłyby być naliczane według stopy 240% p.a., czyli wielokrotnie powyżej stopy określającej odsetki maksymalne oraz od stopy określającej odsetki maksymalne za opóźnienie. Wydaje się zatem, że proponowane rozwiązanie byłoby niekorzystne dla konsumentów i powodowałoby, że na poniesienie tak wysokich kosztów wykupu decydowałyby się tylko osoby, które zastawiły rzeczy o dużej wartości sentymentalnej. Naszym zdaniem całkowita kwota do spłaty powinna być w rozważanym przypadku powiększana (jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy, w pewien sposób zapobiegałoby to istotnemu zaniżaniu przez lombardy ceny zastawianego przedmiotu), ale o wyraźnie mniej niż 20%. Jednocześnie Narodowy Bank Polski zwraca uwagę, że zawarty w proponowanym art. 18 opis sposobu ustalania kwoty wykupu przedmiotu zastawu może budzić wątpliwości interpretacyjne. Z projektowanego przepisu nie wynika bowiem jaką „wartość tej części" trzeba uwzględnić przy wyliczaniu powiększenia kwoty do spłaty o 20%. Jednocześnie z uzasadnienia do projektu ustawy wynika, że przedmiot zabezpieczenia byłby wykupywany i wydawany po zapłaceniu całkowitej kwoty do spłaty powiększonej o nie więcej niż 20%.	**Uwaga częściowo uwzględniona** W projekcie ustawy oraz w uzasadnieniu dopracowywano, że chodzi o 20% części kwoty (lub całej kwoty) pozostającej do spłaty na dzień dokonania wykupu; jeżeli konsument spłacił 50% kwoty do spłaty, to wykup następuje po cenie 50% kwoty do spłaty + 20% z tych 50%, nie z całości – co to faktycznie przy obecnym ujęciu może budzić wątpliwości interpretacyjne. Odnośnie mechanizmu ustalania kwoty wykupu przedmiotu zabezpieczenia lombardowego, to nie należy traktować uprawnienia konsumenta do wykupu przedmiotu zabezpieczenia w terminie 30 dni po terminie braku spłaty tej pożyczki, jako jej spłatę. Termin ten nie jest wydłużeniem terminu na spłatę pożyczki. Jest to jedynie dodatkowe uprawnienie konsumenta, swoiste prawo pierwokupu przedmiotu zabezpieczenia lombardowego, dlatego zupełnie nieuzasadnione jest analizowanie tego uprawnienia w kontekście maksymalnych kosztów pożyczki.

22.	**Rozdział 3 Umowa pożyczki lombardowej zawierana na odległość**	**RPO**	Pragnę poddać pod rozwagę uregulowania w rozdziale 3 pod tytułem: „umowa pożyczki lombardowej zawierana na odległość” w przedmiocie zasad dostarczenia przedmiotu zabezpieczenia lombardowego. Materia ta nie została ujęta w tym rozdziale, brak także stosownych unormowań w pozostałych przepisach. Regulacja ta wydaje się potrzebna, skoro w art. 25 ust. 2 zawarto postanowienia w przedmiocie zwrotu konsumentowi przedmiotu zabezpieczenia lombardowego. Niezależnie od powyższego, we wspomnianym art. 25 ust. 2 zasadne wydaje się wskazanie, że zwrot przedmiotu zabezpieczenia następuje na koszt przedsiębiorcy, skoro ryzyko prowadzenia działalności obarcza przedsiębiorcę oraz przedsiębiorca ma prawo do naliczenia odsetek, stosownie do postanowień art. 23 ust. 1.	**Uwaga nieuwzględniona** Kwestię ponoszenia kosztów związanych ze zwrotem przedmiotu zabezpieczenia lombardowego pozostawia się stronom umowy, w zakresie swobody zawierania umów. Przedsiębiorcy prowadzący działalność lombardową, będą mieli możliwość konkurowania w zakresie finansowania lub nie kosztów transportu przedmiotu zabezpieczenia lombardowego.
23.	**Art. 21 ust. 1**	**UODO**	Aktualna pozostaje uwaga zgłoszona w piśmie z dnia 4 maja 2022 r. (znak: DOL.401.141.2021.WL.KD) dotycząca propozycji **art. 21 ust. 1 projektu** zgodnie z którym, *Przedsiębiorca prowadzący działalność lombardową, kontaktując się z konsumentem telefonicznie w celu zawarcia umowy na odległość, jest obowiązany na początku rozmowy poinformować konsumenta o tym celu oraz podać identyfikujące go dane.* W dalszym ciągu brak jest wskazania, czy i jakie obowiązki tymi przepisami mają być nałożone na przedsiębiorcę w odniesieniu co do sposobu przetwarzania danych osobowych objętego rozmową telefoniczną z konsumentem, w szczególności jakie dane ma podać przedsiębiorca konsumentowi (czy mają być to także dane pracownika przedsiębiorcy, czy też wyłącznie dane przedsiębiorstwa), w jaki sposób ma być uwierzytelniony przedsiębiorca (celem eliminacji ryzyka podszywania się pod cudzą tożsamość), czy rozmowa taka ma być rejestrowana, a jeśli tak to jakie są zasady i sposoby utrwalania i dalszego przetwarzania danych pozyskanych w ten sposób[3].	**Uwaga nieuwzględniona** Zaproponowane rozwiązania zostały wzorowane na analogicznych przepisach zawartych w ustawie z dnia 12 maja 2011 o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2022 r. poz. 246, z późn. zm.).

[3] Zgodnie z art. 5 ust. 1 lit e rozporządzenia 2016/679 Dane osobowe muszą być: e) przechowywane w formie umożliwiającej identyfikację osoby, której dane dotyczą, przez okres nie dłuższy, niż jest to niezbędne do celów, w których dane te są przetwarzane; dane osobowe można przechowywać przez okres dłuższy, o ile będą one przetwarzane wyłącznie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych na mocy art. 89 ust. 1, z zastrzeżeniem

			Ma to istotne znaczenie z punktu bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych, które musi zapewnić administrator tych danych.	
24.	**Jednolite uregulowanie zasad odstąpienia od umowy pożyczki lombardowej**	**RF**	**I. 2. Jednolite uregulowanie zasad odstąpienia od umowy pożyczki lombardowej** Rzecznik Finansowy zwraca uwagę, że w projektowanych przepisach, prawo konsumenta do odstąpienia od umowy pożyczki lombardowej bez podawania przyczyny odnosi się wyłącznie do umów pożyczek lombardowych zawieranych na odległość (zob. art. 23 i art. 25 projektowanej ustawy). Dla porównania warto wskazać, że w obecnie obowiązujących przepisach ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2022 r. poz. 246, dalej: ukk) prawo odstąpienia od umowy o kredyt konsumencki przysługuje kredytobiorcy niezależnie od tego, w jaki sposób zawarł on umowę. W tym kontekście należy podnieść, że prawo do odstąpienia od umowy ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia gwarancji praw konsumenta. Zapewnia ono możliwość wycofania się z decyzji, zwłaszcza wtedy, gdy została ona podjęta bez należytego namysłu i dokładnego zapoznania się z treścią umowy, pod wpływem wywieranej presji czy stosowanej przez przedsiębiorcę socjotechniki. Prawo do odstąpienia od umowy nabiera zaś szczególnego znaczenia, gdy umowa wiąże się ze zobowiązaniami finansowymi konsumenta. Wzorując się na rozwiązaniach obowiązujących na gruncie ukk, warto byłoby uregulować zasady dotyczące odstąpienia od umowy pożyczki lombardowej w sposób jednolity, tj. niezależnie od tego w jaki sposób umowa pożyczki lombardowej została zawarta (tj. czy została zawarta na	**Uwaga nieuwzględniona** Z uwagi na w założeniu krótki okres, na jaki są zawierane umowy (w praktyce to 2 tygodnie), ustanowienie terminu odstąpienia na poziomie np. ustalonym w ustawie z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta byłoby niezasadne i godziło w istotę tych umów. W ocenie projektodawcy, z uwagi na specyfikę umów zawieranych przez lombardy, niezasadne wydaje się przyznanie konsumentowi prawa do odstąpienia od umowy zawartej w lokalu.

że wdrożone zostaną odpowiednie środki techniczne i organizacyjne wymagane na mocy niniejszego rozporządzenia w celu ochrony praw i wolności osób, których dane dotyczą („ograniczenie przechowywania”);

			odległość czy w lokalu przedsiębiorstwa). Trudno bowiem, w przypadku umowy pożyczki lombardowej, znaleźć dostateczne uzasadnienie dla różnicowania praw konsumentów zależnie od sposobu zawarcia umowy.	
25.	**Art. 23**	**PZIP**	Wśród wciąż aktualnych uwag, a tj. dotyczących zarówno pierwszej jak i drugiej wersji projektu ustawy lombardowej, PZIP zwraca uwagę przede wszystkim na art. 19 (obecnie art. 23), który zakłada 7-dniowy termin na odstąpienie od umowy. W ocenie Związku konsument nie powinien być dyskryminowany tylko dlatego, że zawiera umowę pożyczki lombardowej, dlatego też powinien mieć on prawo do odstąpienia od umowy wg takich samych zasad, jak to ma miejsce w przypadku pożyczek, udzielanych na podstawie ustawy o kredycie konsumenckim, a zatem powinien on mieć 14-dniowy termin na odstąpienie od umowy.	**Uwaga nieuwzględniona** Ze względu na krótki okres, na jaki są zawierane umowy (w praktyce to 2 tygodnie), ustanowienie terminu odstąpienia na poziomie np. ustalonym w ustawie z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta byłoby niezasadne i godziło w istotę tych umów. W ocenie projektodawcy, z uwagi na specyfikę umów zawieranych przez lombardy, niezasadne wydaje się przyznanie konsumentowi prawa do odstąpienia od umowy zawartej w lokalu.
26.	**Art. 25**	**PZIP**	Przepis ten określa zasady odstąpienia od umowy pożyczki lombardowej, jednak brakuje w nim określenia uchybienia obowiązkowi zwrotu pożyczonej kwoty. Jakie są zatem konsekwencje braku zwrotu udzielonej pożyczki po złożeniu oświadczenia o odstąpieniu od umowy? Tytułem podsumowania, PZIP zwraca uwagę na fakt wprowadzenia szeregu istotnych zmian i uzupełnień do drugiej wersji projektu ustawy lombardowej. Przedstawione wyżej uwagi Związku, jakkolwiek zasadne i istotne z punktu widzenia pewności obrotu gospodarczego oraz bezpieczeństwa konsumentów, mogą - w przypadku braku ich rozstrzygnięcia na etapie prac rządowych - być poddane pod rozwagę podczas prac parlamentarnych, które - odnosząc się do poczynionego na	**Uwaga częściowo uwzględniona** Zgodnie z propozycją przedsiębiorca zwraca przedmiot zabezpieczenia lombardowego dopiero po otrzymaniu zwrotu kwoty pożyczki lombardowej (w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania zwrotu). W projekcie ustawy doprecyzowano skutek niewywiązania się przez

			wstępie niniejszego stanowiska zastrzeżenia - powinny się rozpocząć tak szybko, jak to możliwe.	konsumenta z obowiązku zwrotu kwoty pożyczki lombardowej. W takiej sytuacji przedsiębiorca prowadzący działalność lombardową jest uprawniony do dokonania sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego.
27.	**Art. 28**	**RMŚP**	Odnosząc się natomiast do zaproponowanego w art. 28 projektu odstępstwa od obowiązku zbycia przedmiotu zabezpieczenia lombardowego w drodze podlegającej szczególnym rygorom aukcji elektronicznej w przypadku, gdy wartość udzielanego konsumentowi świadczenia pieniężnego jest równa 300 zł lub niższa, Rzecznik MŚP postuluje podniesienie przedmiotowego progu do poziomu 1000 albo chociaż 500 zł, co wydaje się uzasadnione zwłaszcza ze względu na znaczny wzrost cen od czasu udostępnienia pierwotnej wersji projektu (kwiecień 2022 r.) oraz opracowania wykorzystanego przy przygotowywaniu projektu raportu Związku Przedsiębiorców i Pracodawców o stanie rynku lombardów w Polsce (maj 2021 r.)[4].	**Uwaga uwzględniona** Próg odstępstwa od obowiązku zbycia przedmiotu zabezpieczenia lombardowego w drodze akcji elektronicznej będzie możliwy, gdy wartość kwoty pożyczki lombardowej udzielanej konsumentowi nie przekracza 500 zł.
28.	**Art. 36 ust. 2**	**PZIP**	Ponadto, wciąż aktualna pozostaje uwaga PZIP do projektowanego art. 36 ust. 2, w którym Projektodawca proponuje ustalenie minimalnego poziomu kapitału zakładowego lombardu w wysokości 50.000 zł. W ocenie Związku kapitał zakładowy lombardu powinien wynosić co najmniej 1/4 minimalnego poziomu kapitału zakładowego, przewidzianego dla instytucji pożyczkowych, który niebawem będzie wynosił 1 mln zł. Stąd też ponownie apelujemy o aktualizację propozycji, zawartej w art. 36 ust. 2. projektowanej ustawy.	**Uwaga nieuwzględniona** Lombardy stanowią w większości małe podmioty, ustanowienie kapitału zakładowego na poziomie minimum 250 tys. mogłoby spowodować znaczne obciążenie, dla wielu już funkcjonujących podmiotów niemożliwe do spełnienia, co nie jest intencją projektodawcy.

[4] „Rynek lombardów w Polsce nieprawidłowości, ochrona konsumentów, ryzyka systemowe." – Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, maj 2021 r., https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2021/05/Lombardy-wersja-elektroniczna-9-c.pdf, dostęp: 27.10.2022 r.

29.	**Art. 37 ust. 2**	**UODO**	Zgodnie z propozycją **art. 37 ust. 2 projektu** przewiduje się złożenie stosownego *oświadczenia* przez *członka zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej lub prokurenta przedsiębiorcy* bez wskazania, jakie dane identyfikujące osobę fizyczną takie oświadczenie powinno zawierać. Uzasadnionym jest by zapewnić w treści przepisów stosowanie zasad dotyczących przetwarzania danych w szczególności zasady minimalizacji danych[5] oraz ograniczenia celu[6] poprzez wskazanie wprost danych identyfikujących osobę składającą stosowne oświadczenie, co pozwoli na wyeliminowanie przetwarzania – przez wykonawców stanowionych norm - nadmiernej ilości danych w stosunku do celu, w jakim te dane są pozyskiwane i dalej przetwarzane.	**Uwaga bezprzedmiotowa** Regulacja została wykreślona.
30.	**Art. 40 (wcześniej art. 39 projektu)**	**UKNF**	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego podtrzymuje swoje negatywne stanowisko wyrażone w piśmie z dnia 10 maja 2022 r. (znak: DPP-DPPZO1.072.24.2022.SP) w zakresie propozycji przepisów dotyczących koncepcji prowadzenia przez Komisję Nadzoru Finansowego („KNF") rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową. Ponownie należy podkreślić, iż co do zasady zadania systemowe Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym nie korespondują z proponowaną w aktualnej wersji projektu ustawy skierowanej do uzgodnień międzyresortowych, koncepcją rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową (który to ma być prowadzony przez KNF). Jak wskazano już w poprzednim stanowisku, przedsiębiorcy prowadzący działalność lombardową nie są uczestnikami rynku bankowego, a sama działalność lombardowa nie jest częścią rynku bankowego, ani rynku finansowego, o którym mowa w art. 1 ust. 2 oraz	**Uwaga częściowo uwzględniona** W projekcie proponuje wskazanie Inspekcji Handlowej jako organu właściwego do sprawowania kontroli działalności firm lombardowych. Z kolei Komisja Nadzoru Finansowego będzie prowadziła wyłącznie rejestr przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową. KNF posiada doświadczenie techniczne z prowadzeniem rejestru pożyczkodawców, który ma analogiczny cel i strukturę jak

[5] Zgodnie z art. 5 ust. 1 lit c rozporządzenie 2016/679 Dane osobowe muszą być: c) adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane („minimalizacja danych");

[6] Zgodnie z art. 5 ust. 1 lit b rozporządzenie 2016/679 Dane osobowe muszą być: b) zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami; dalsze przetwarzanie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych nie jest uznawane w myśl art. 89 ust. 1 za niezgodne z pierwotnymi celami („ograniczenie celu");

			art. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym („u.n.r.f.”). W powyższym kontekście, wskazanie KNF jako podmiotu prowadzącego rejestr przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową stwarza dla wszystkich interesariuszy życia publicznego czy gospodarczego pozory, iż KNF będzie wykonywał tym samym efektywny nadzór nad tymi przedsiębiorcami, na wzór nadzoru wykonywanego w stosunku rynku finansowego. Stworzenie takiego uproszczenia w odbiorze publicznym może doprowadzić do daleko idących negatywnych skutków, nie tylko dla uczestników obrotu w zakresie działalności lombardowej, ale również dla szeroko rozumianego państwa w zakresie odpowiedzialności za skuteczny model nadzoru nad działalnością lombardową, którego *de facto* państwo nie tworzy tym projektem. Uprawnienia KNF zaproponowane w przedmiotowym projekcie ustawy sprowadzają się jedynie do wykonywania czynności techniczno-materialnych (wpisu do rejestru) albo formalnej oceny niespełnienia przesłanek ustawowych (odmowy wpisu do rejestru w formie decyzji administracyjnej). Takie uwiarygodnianie przedmiotowej działalności, jako „działalności nadzorowanej” przez organ nadzoru nad rynkiem finansowym, wbrew proponowanemu literalnie stanowi prawnemu, może naruszać zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Dodatkowo w tym aspekcie należy też zwrócić uwagę, iż działanie takie będzie budziło (nie tylko wśród konsumentów usług tych przedsiębiorców) przeświadczenie, że KNF sprawuje efektywny nadzór nad tymi przedsiębiorcami, a tym samym – że korzystanie z usług oferowanych w ramach działalności lombardowej jest pozbawione ryzyka. Tworzenie takiego przeświadczenia jest zabiegiem ryzykownym z punktu działania państwa oraz racjonalnego ustawodawcy, a co więcej – nie rozwiązuje problemów zdiagnozowanych w zakresie rynku lombardowego, przedstawionych w uzasadnieniu projektu ustawy.	planowany w projekcie rejestr przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową.

			Z uwagi na cel projektu u.d.l. – wzmocnienie ochrony konsumentów – zadanie prowadzenia rejestru przedsiębiorstw prowadzących działalność lombardową, (czyli nienależących do rynku finansowego) powinno być powierzone albo organowi, którego ustawowym zadaniem jest ochrona konsumentów, jako podmiotu upoważnionego i zobowiązanego do prowadzenia odpowiedniego rejestru – jeśli w ocenie projektodawcy najważniejszy jest cel ochrony konsumentów, albo innemu organowi nadzorującemu działalność regulowaną w aspekcie jej legalności i spełniania wymogów rejestrowych, jaką zgodnie z projektem ustawy ma być działalność lombardowa, np. ministrowi właściwemu ds. gospodarki. Propozycja przypisania KNF zadania prowadzenia rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową nie daje KNF żadnych realnych uprawnień, które mogłyby wpływać na kształt bieżącej działalności lombardowej, gdyż projektodawca nie stworzył ani KNF, ani żadnemu innemu organowi, adekwatnych narzędzi (w szczególności prawnych, ale też operacyjnych) wpływania na tego typu działalność. Mimo wpisania do rejestru przedsiębiorcy spełniającego wszystkie wymogi formalne może on *de facto* prowadzić działalność w sposób niezgodny z warunkami opisanymi w projekcie w zakresie istoty działalności lombardowej – np. w zakresie oferowanych umów pożyczek lombardowych niezgodnych ze standardem ustanowionym w ustawie czy niedopełnieniem warunków informacyjnych w stosunku do konsumenta. Same przepisy sankcyjne, zawarte w projektowanym rozdziale 6. projektu ustawy nie wydają się adekwatnym zabezpieczeniem oferowania konsumentom usług czy umów lombardowych zgodnych z standardami opisanymi w projekcie ustawy w zakresie umowy pożyczki lombardowej, jej całkowitego kosztu, trybu zawarcia umowy, czy sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego. W projekcie ustawy nie wskazano narzędzi nadzoru przestrzegania zabezpieczeń ustawowych w tym zakresie, nie wskazano organu którego zadaniem będzie bieżący nadzór	

			czy kontrola działalności operacyjnej firm lombardowych. W praktyce może to oznaczać, że sprawy te trafią do organów ścigania (np. na Policję). Podkreślić należy, że zgodnie z art. 2 u.n.r.f., KNF nie jest organem odpowiadającym bezpośrednio za ochronę konsumentów, zwłaszcza w indywidualnych sprawach, ani organem, który ma sprawdzać formalne wymogi dla przedsiębiorców w zakresie podejmowania przez nich regulowanej działalności gospodarczej, niemieszczącej się w zakresie rynku finansowego. Aktualne systemowe regulacje związane z nadzorem nad rynkiem finansowym opierają się na założeniu, iż KNF wykonuje nadzór instytucjonalny nad rynkiem finansowym, dysponując odpowiednimi mechanizmami nadzorczymi w stosunku do nadzorowanych podmiotów, które dają realne możliwości wpływania na rynek i zachowania uczestników rynku finansowego. Przedłożony projekt ustawy, jak wyżej wskazano, nie zawiera takich mechanizmów, a ich ewentualne wprowadzenie musiałoby zostać poprzedzoną systemową analizą dotyczącą m.in. instytucjonalnego rozkładu zadań, praw i obowiązków związanych z kolejnym formami działalności gospodarczej, które ustawodawca zamierza obejmować prawną reglamentacją (np. rejestrową). Dopiero taka analiza może doprowadzić do zidentyfikowania najwłaściwszego organu, któremu miałaby zostać przypisane kompetencje w tym zakresie – a następnie stworzenia odpowiedniego instrumentarium, umożliwiającego realizację przypisanych zadań. Nawet zakładając zasadność dążenia do wprowadzenia regulacji dotyczących działalności lombardowej oraz konieczność interwencji legislacyjnej w tym obszarze przez państwo z uwagi na potrzebę ochrony konsumentów należy zatem stwierdzić, że zaproponowane regulacje w zakresie nadzoru nad działalnością lombardową nie realizują celu opisanego przez projektodawcę w uzasadnieniu projektu ustawy, co oznacza konieczność zrewidowania ich założeń lub konieczność ich istotnego uzupełnienia po uprzednim rozstrzygnięciu w szczególności kwestii instytucjonalnych.	

			Niezależnie od powyższego, w toczonej w ostatnim czasie dyskusji publicznej, UKNF dostrzega dążenie do przypisania KNF właściwości w odniesieniu do istotnie większej dziedziny życia gospodarczego, niż tylko rynek finansowy w rozumieniu ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. W związku z powyższym, potrzeba taka powinna być szerzej zdiagnozowana, a zaproponowane rozwiązania legislacyjne powinny dawać realne możliwości odziaływania na sposób prowadzenia działalności na danym rynku (wraz z odpowiednimi rozstrzygnięciami prawnymi, operacyjnymi oraz zasobowymi), nie może zaś jedynie sprowadzać się do prowadzenia rejestru przedsiębiorców, bez realnych uprawnień prawnych i operacyjnych (a także odpowiadającym im rozwiązaniom w zakresie zasobów), jak miałoby to miejsce w razie przychylenia się do propozycji legislacyjnych sformułowanych w tym przypadku. Doświadczenia UKNF pokazują, iż w aktualnych realiach życia gospodarczego prowadzenie tylko i wyłącznie rejestrów jest działaniem mało efektywnym z punktu widzenia skuteczności działań państwa w tym zakresie, a powielanie tych rozwiązań w zakresie działalności lombardowej zapewne nie pozwoli na efektywne rozwiązanie problemów społecznych opisanych w uzasadnieniu projektu ustawy. Sama rejestracja działalności nie jest mechanizmem gwarantującym adekwatny wpływ na tego typu działalność. W przypadku nieprawidłowości w wykonywaniu działalności na rynku regulowanym, gdzie działalność prowadzona jest na podstawie wpisu do rejestru, nie ma gwarancji prowadzenia działalności przez podmiot wpisany do rejestru zgodnie z prawem ani instrumentów zmierzających do zapewnienia takiej zgodności. Opierając się na doświadczeniach UKNF należy wskazać również, iż regulacja opierająca się na prowadzeniu urzędowych rejestrów podmiotów działających w określonych obszarach gospodarki powoduje nie tylko u konsumentów, ale też w pozostałych organach państwowych przeświadczenie, iż to właśnie podmiot prowadzący rejestr posiada	

			adekwatne uprawnienia, pozwalające przeciwdziałać nieprawidłowościom, jak też może podejmować działania polegające na przywróceniu stanu zgodnego z prawem, lub pozwalające zastosować przez organ rejestrowy sankcji za złamanie przepisów regulujących dany typ działalności, w związku z czym wszystkie ewentualne reklamacje, skargi czy sygnały są kierowane do organu prowadzącego rejestr. Z uwagi na brak kompetencji do podejmowania innych działań niż wykreślenie z rejestru, w efekcie powstaje luka systemowa na niekorzyść konsumenta, który nie ma jednoznacznie wskazanego organu odpowiedzialnego za ochronę jego praw w tym zakresie, jak też nie ma takiego organu, który w imieniu państwa stałby na straży prawidłowości wykonywanej działalności regulowanej. Takie funkcjonowanie modelu swoistego „nadzoru rejestrowego", nieposiadającego w istocie możliwości oddziaływania na praktyki podmiotów działających na rynku, prowadzić może więc do efektów negatywnych dla państwa, a polegających w szczególności na wzbudzeniu wśród konsumentów błędnego odczucia, jakoby wdrażane rozwiązania prowadziły do realnego rozwiązania zdiagnozowanych problemów społecznych. Z punktu widzenia zaś organu, któremu takie „rejestrowe" kompetencje zostają przyznane oznacza to, że organ taki staje się adresatem oczekiwań społecznych, których ze względu na jego usytuowanie instytucjonalne (brak właściwości do prowadzenia spraw indywidualnych skarg konsumenckich, brak uprawnień operacyjnych itp.) oraz przyjęte rozwiązania normatywne organ ten nie będzie w stanie spełnić. Ostatecznie prowadzi to do wyeksponowania państwa na odpowiedzialność, której zakres odrywa się od uprawnień przyznanych organom administracji publicznej w zakresie przypisanych im zadań. Dlatego też, z uwagi na potrzebę rozstrzygnięć systemowych przez projektodawcę oraz podniesione wyżej zagadnienia, UKNF na obecnym etapie legislacyjnym odstępuje od zgłaszania uwag szczegółowych do projektu ustawy, gdyż rozwiązania szczegółowe powinny być pochodną	

			decyzji w zakresie albo modelu nadzoru nad działalnością lombardową, albo modelu rejestracji działalności wykonywanej przez organ mający uprawnienia do sprawdzania zgodności z prawem świadczonych usług lombardowych.	
31.	**Art. 41 ust. 1 (wcześniej art. 40 ust. 1 projektu)**	**UODO**	Nadal brak jest wskazania – propozycja **art. 40 ust. 1 projektu** – okresu, przez jaki Komisja Nadzoru Finansowego będzie przetwarzała dane osobowe w rejestrze, co powinno wynikać z wprost zgodnie z zasadą ograniczenia przechowywania w związku z przekazanymi we wniosku danymi osobowymi. Przewidziany okres 2 lat zaproponowany w **art. 40 ust. 11 projektu**[7] nie jest wystarczający, ponieważ dotyczy on jedynie **dokonanych zmian w danych przedsiębiorstwa lub wykreślenia podmiotu z rejestru.**	**Uwaga uwzględniona**
32.	**Art. 41 ust. 2 pkt 2 (wcześniej art. 40 ust. 2 pkt 2 projektu)**	**UODO**	Pod ponowną analizę Projektodawcy należałoby poddać propozycję **art. 40 ust. 2 projektu,** zgodnie z którą podczas składania wniosku o wpis *rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową* należy wskazać numer PESEL członka zarządu. Identyfikacja *członków zarządu* zgodnie ze składanym wnioskiem o dokonanie wpisu do *rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową* byłaby wystarczająca w niektórych przypadkach na podstawie numeru REGON. Numer PESEL w sposób unikalny identyfikuje osobę fizyczną i pozwala na ustalenie szeregu dodatkowych dotyczącej jej informacji i nie powinien być używany zbyt szeroko, nadmiarowym jest tworzenie przepisów prawa do tego zobowiązujących, o ile takie rozwiązanie nie jest niezbędne. Nieuzasadnione przetwarzanie numeru PESEL może prowadzić do nadmiernej ingerencji w prywatność osoby, której ta dana dotyczy i godzi ww. zasadę minimalizacji danych oraz ograniczenia celu. Podkreślenia wymaga fakt, że numer PESEL członków zarządu jest ogólnodostępny w	**Uwaga nieuwzględniona** Wymóg podania informacji, o których mowa w art. 41 ust. 2 pkt 2 projektu, jest niezbędny m.in. w celu sprawdzenia niekaralności członków zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej oraz prokurentów na etapie składania wniosku o wpisu do rejestru. Ponadto, zaproponowane rozwiązanie jest wzorowane na przepisach zawartych w ustawie z dnia 12 maja 2011 o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2022 r. poz. 246, z późn. zm.).

[7] Zgodnie z propozycją art. 40 ust. 11 projektu Dane przedsiębiorcy prowadzącego działalność lombardową, które uległy zmianie, oraz dane wykreślonego przedsiębiorcy są przechowywane przez Komisję Nadzoru Finansowego przez okres dwóch lat od chwili dokonanej zmiany lub wykreślenia podmiotu z rejestru;

			Krajowym Rejestrze Sądowym, gdzie jest jednocześnie powiązany z numerem REGON reprezentowanego przez ich podmiotu.	
33.	**Art. 41 ust. 3 pkt 2 i 3 (wcześniej art. 40 ust. 3 pkt 2 i 3 projektu)**	**UODO**	Uwaga tożsama jak do art. 37 ust. 2.	**Uwaga nieuwzględniona** Zaproponowane rozwiązania zostały wzorowane na analogicznych przepisach zawartych w ustawie z dnia 12 maja 2011 o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2022 r. poz. 246, z późn. zm.).
34.	**Art. 41 ust. 7 (wcześniej Art. 40 ust. 7 projektu)**	**UODO**	Ponownej analizie należałoby poddać propozycję **art. 40 ust. 7 projektu,** zgodnie z którym *Komisja Nadzoru Finansowego przetwarza dane wpisane do rejestru oraz zapewnia bezpieczeństwo tych danych.* Z zaproponowanego przepisu w dalszym ciągu nie wynika cel, w jakim przetwarzane są dane w rejestrze mając na względzie zasadę ograniczenia celu – w szczególności, że zgodnie z **art. 40 ust. 2 pkt 2 projektu** wniosek o wpis do rejestru zawiera *imiona i nazwiska oraz numery Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (PESEL) członków zarządu*, co jednoznacznie wskazuje na przetwarzanie danych osobowych.	**Uwaga nieuwzględniona** Wymóg podania informacji, o których mowa w art. 41ust. 2 pkt 2 projektu, jest niezbędny m.in. w celu sprawdzenia niekaralności tych osób na etapie wpisu do rejestru. Ponadto, zaproponowane rozwiązanie jest wzorowane na przepisach zawartych w ustawie z dnia 12 maja 2011 o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2022 r. poz. 246).
35.	**Art. 42 ust. 1 (wcześniej art. 41 ust. 1 projektu)**	**UODO**	Z przedstawionej propozycji **art. 41 ust. 1 projektu** nie wynika rozwiązanie co do czynności jakie są podejmowane w kwestii pozostawienia *wniosku wpis do rejestru* bez rozpatrzenia bądź gdy wniosek taki zostanie rozpatrzony negatywnie pod względem przetwarzania danych osobowych zawartych we wniosku. Nie powinno budzić wątpliwości, że w nierozpatrzonym bądź pozostawionym bez rozpatrzenia *wniosku o wpis do rejestru* są zawarte dane osobowe. W	**Uwaga uwzględniona** Zgodnie z proponowanym art. 42 ust. 4 dane przedsiębiorcy, któremu Komisja Nadzoru Finansowego odmówiła wpisu do rejestru, będą przechowywane przez Komisję

			przypadku nierozpatrzonego bądź pozostawionego bez rozpatrzenia *wniosku o wpis do rejestru* istotne jest wskazanie czy pozyskane dane będą przetwarzane jeżeli tak to w jaki sposób, w jakim celu, przez jaki okres i na podstawie jakich przepisów prawa – wymaga tego poszanowanie zasady zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości[8] oraz zasady ograniczenia przechowywania.	Nadzoru Finansowego przez okres dwóch lat od chwili odmowy dokonania wpisu.
36.	**Art. 43 ust. 2 (wczesnej art. 42 ust. 2 projektu)**	**RPO**	Pragnę także zwrócić uwagę na konieczność ewentualnego doprecyzowania brzmienia art. 42 ust. 2, w myśl którego, wniosek o zmianę wpisu w rejestrze oraz wniosek o wykreślenie wpisu z tego rejestru podlegają opłacie w wysokości 200 zł. Z treści tej regulacji nie wynika jednoznacznie czy zmiana wpisu odnosi się do wszystkich elementów podlegających zmianie i w związku z tym pobierana będzie jedna opłata, czy też każdy element ulegający zmianie, podlega osobnej opłacie. Rozwiązania precyzujące sposób naliczania opłat, mogące służyć za wzór przyszłych rozwiązań, funkcjonują zarazem w odniesieniu do opłat od wniosku o wpis w Krajowym Rejestrze Sądowym (zasada poboru jednej opłaty niezależnie od liczby objętych jednym wnioskiem zmian) czy też w przypadku wniosków wieczystoksięgowych (zasada naliczania odrębnych opłat od wniosku o wpis każdego prawa). Wartym także rozważenia jest opracowanie i wprowadzenie powszechnie obowiązującego formularza wniosku o wpis i zmianę do rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową, co niezaprzeczalnie ułatwiłoby dokonywanie zgłoszeń przez przedsiębiorców oraz wpłynęłoby na sprawność postępowania przed Komisją Nadzoru Finansowego.	**Uwaga niezasadna** Z brzmienia art. 43 ust. 2 projektu ustawy nie wynika, że chodzi o każdy element wpisu do rejestru tylko o czynność. Opłacie podlega wniosek. Ponadto, we wniosku o wpis wystarczy wskazanie przez przedsiębiorcę celu wniosku („wnoszę o wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową spółki […]") i załączenie odpowiednich dokumentów. Nie wydaje się zatem celowym wprowadzanie wzoru takiego wniosku.
37.	**Rozdział 6 Przepisy karne**	**NBP**	Projektowane przepisy karne wymagają ponownej analizy i odpowiedniej, zgodnej z intencją projektodawcy, korekty polegającej na jednoznacznym przesądzeniu charakteru przewidywanej tam odpowiedzialności. Użyte w	**Uwaga nieuwzględniona**

[8] Zgodnie z art. 5 ust. 1 lit a rozporządzenia 2016/679 Dane osobowe muszą być: a) przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą („zgodność z prawem, rzetelność i przejrzystość").

			art. 44-48 projektu wyrażenia są charakterystyczne dla odpowiedzialności administracyjnej, podczas gdy tryb tej odpowiedzialności i organ nie zostały wskazane. Przepisy art. 45-48 w brzmieniu proponowanym w projekcie nie mogą też statuować odpowiedzialności karnej. Zauważamy bowiem, że w art. 36 ust. 1 projektu przewiduje się, że przedsiębiorcą prowadzącym działalność lombardową może być tylko sp. z o.o. lub S.A. Zakładany skutek może zostać osiągnięty poprzez zamianę wyrazu „przedsiębiorca" na zwrot „kto działając w imieniu i na rzecz przedsiębiorcy". Pociągnięcie do odpowiedzialności osób działających w imieniu i na rzecz osób prawnych będzie otwierało także drogę do odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych na podstawie odrębnych przepisów. Po wprowadzeniu odpowiedniej zmiany, uzupełnienia o wyjaśnienie intencji projektodawcy wymaga również uzasadnienie projektu.	Art. 46-50 (wcześniej art. 44-48) projektu ustawy przewidują odpowiedzialność karną. Świadczy o tym już sam tytuł rozdziału 6. Dodatkowo, zostało to także wskazane w uzasadnieniu.
38.	**Uwagi dotyczące pokrywania kosztów działalności Rzecznika Finansowego ze składek przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową**	**RF**	Wejście w życie projektowanej w art. 51 pkt 2 (nowelizacja art. 20 ustawy o Rzeczniku Finansowym) zmiany polegającej na uzupełnieniu katalogu podmiotów zobowiązanych do wnoszenia opłat na finansowanie działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura o przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową, może w konsekwencji spowodować ponoszenie przez Rzecznika Finansowego kosztów przewyższających przychody z tytułu opłat wnoszonych przez te podmioty. Należy zauważyć, że w pkt 4. *Podmioty, na które oddziałuje projekt* OSR dołączonego do projektowanej ustawy, w odniesieniu do przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową podana została wielkość około 3-40 tys. Biorąc pod uwagę skalę sektora wejście w życie projektowanych regulacji będzie wiązało się z znacznymi kosztami obsługi ponoszonymi przez Biuro Rzecznika Finansowego. Zważyć należy, iż w sferze finansów publicznych występuje obowiązek dochodzenia roszczeń. W konsekwencji Rzecznik Finansowy zobowiązany będzie do informowania przedsiębiorców prowadzących	**Uwaga uwzględniona**

			działalność lombardową o ciążącym na nich obowiązku uiszczania opłat na finansowanie działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura. Ponadto projektowana ustawa przewiduje, że Komisja Nadzoru Finansowego będzie jedynie prowadzić rejestr przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową, który nie będzie zawierał żadnych danych finansowych. Mając na uwadze powyższe Rzecznik Finansowy nie będzie miał możliwości ewentualnej weryfikacji deklaracji, dotyczących wysokości zaliczki na poczet kosztów działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura, złożonych przez przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową. Analogiczna sytuacja w zakresie współmierności osiąganych przychodów w stosunku do kosztów ich pozyskania występuje obecnie w przypadku ponoszenia kosztów na działalność Rzecznika i jego Biura przez biura usług płatniczych. Kwestia ta była przedmiotem wniosku pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli sformułowanego w Informacji o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Rzecznika Finansowego w 2017 r. dotyczącego zwolnienia biur usług płatniczych z obowiązkowych wpłat na rzecz pokrycia kosztów działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura. Zdaniem NIK, ustawowe zwolnienie biur usług płatniczych z wpłat pozwoliłoby m.in. na ograniczenie kosztów działania Rzecznika w skali większej niż utracone przychody od biur oraz wyeliminowanie obciążeń biur usług płatniczych. Postulat ten został zrealizowany w *rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2703).* Dodatkowo zauważenia wymaga, że ww. nowelizacja ustawy o Rzeczniku Finansowym wprowadza kompleksowe zmiany w zakresie finansowania działalności Rzecznika i jego Biura. Zmiany proponowane w opiniowanym projekcie ustawy nie są spójne z systemowymi rozwiązaniami przewidzianymi w projekcie procedowanym w Sejmie (druk nr 2703).	

			W stanowisku Rzecznika Finansowego do poprzedniej wersji opiniowanej ustawy zwrócono w szczególności uwagę na konieczność dodatkowej analizy skutków projektowanych zmian, aby dokonać wyboru optymalnego w danych warunkach rozwiązania prawnego oraz uzupełnić przepisy projektowanej ustawy o odpowiednie zmiany ustawy o Rzeczniku Finansowym. Mając na uwadze przedstawione wątpliwości, w szczególności w zakresie współmierności osiąganych przychodów w stosunku do kosztów ich pozyskania oraz projektowane zmian systemowe, należy uznać za zasadne ponowne rozważenie projektowanych regulacji. W ocenie Rzecznika Finansowego celowe jest niewłączanie przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową w krąg podmiotów zobowiązanych do finansowania kosztów działalności Rzecznika i jego Biura, a w konsekwencji usunięcie zmian proponowanych w art. 51 pkt 2 projektowanej ustawy o działalności lombardowej.	
39.	**Rozdział 8 Przepisy przejściowe i końcowe**	**RPO**	W mojej ocenie, pożądane byłoby jak najwcześniejsze wejście przepisów ustawy w życie oraz skrócenie okresu, w jakim przedsiębiorcy będą mogli prowadzić swoją działalność na dotychczasowych zasadach. Godnym zauważenia jest, że projekt ustawy jest długo procedowany i wszechstronnie konsultowany (pierwotna wersja projektu z dnia 8 kwietnia 2022 r.), co uzasadnia wniosek, że trudno w takiej sytuacji uznać, iż przedsiębiorcy prowadzący lombardy zostaną zaskoczeni nowymi regulacjami. Nadto, zmienione przepisy przejściowe i końcowe, w stosunku do pierwotnie proponowanych, w rzeczywistości znacznie wydłużają możliwość prowadzenia działalności lombardowej (nawet przez ponad 2 lata), która nie odpowiada standardom wskazanym w projektowanej ustawie. Zgodnie bowiem z art. 55 projektu, ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem: 1) rozdziału 5 oraz art. 44 i art. 45, które wchodzą w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia;	**Uwaga uwzględniona** Proponuje się, aby, ustawa weszła w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia. Przedsiębiorca prowadzący w dniu wejścia w życie ustawy działalność gospodarczą w zakresie udzielania lub dawania przyrzeczenia zawierania umów spełniających kryteria umów pożyczki lombardowej będzie mógł kontynuować tę działalność bez spełnienia wymogu uzyskania wpisu do rejestru, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

			2) art. 51 pkt 2, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 r. W pierwotnej wersji projektu z dnia 8 kwietnia 2022 r. przepis ten (wówczas art. 53) stanowił, że ustawa w całości wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r. W myśl natomiast projektowanego przepisu przejściowego (art. 53 ust. 1) przedsiębiorca prowadzący w dniu wejścia w życie ustawy działalność gospodarczą w zakresie udzielania lub dawania przyrzeczenia zawierania umów spełniających kryteria umów pożyczki lombardowej może kontynuować tę działalność bez spełnienia wymogu uzyskania wpisu do rejestru, nie dłużej jednak niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie rozdziału 5. Stosownie zaś do art. 53 ust. 2 projektu przedsiębiorca, o którym mowa w ust. 1, który złoży wniosek o wpis do rejestru w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy może kontynuować działalność, o której mowa w ust. 1, bez wpisu do tego rejestru do dnia rozpatrzenia tego wniosku. Oznacza to, że przepisy rozdziału 5 wejdą w życie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia i w ciągu 12 kolejnych miesięcy przedsiębiorca może prowadzić działalność lombardową bez uzyskania wpisu do rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową. Co więcej, wskazane w ustawie różne terminy obowiązywania nowych regulacji z pewnością nie będą służyły ochronie praw konsumentów, wręcz przeciwnie spowodują znaczne zamieszanie i dezinformację, wszak przecież nie nałożono na przedsiębiorców obowiązku informowania klientów o korzystaniu z zapewnionego okresu ochronnego i prowadzeniu działalności lombardowej na dotychczasowych zasadach. Proponowane rozwiązania rodzą wątpliwości także w kontekście możliwości prowadzenia działalności lombardowej na dotychczasowych zasadach, bez uzyskania wpisu do rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową przez dalsze 12 miesięcy od dnia wejścia w życie przepisów rozdziału 5. Koniecznym jest zapewnienie przedsiębiorcom odpowiedniego terminu w celu przygotowania własnej działalności do potrzeb wprowadzanej regulacji, lecz z punktu widzenia ochrony praw konsumentów, wobec przytoczonych w uzasadnieniu do projektu potrzeb	

			i celu projektu oraz wyżej wskazanych okoliczności, tak długi okres przejściowy nie wydaje się potrzebny. Przedsiębiorcy chcący kontynuować swoją dotychczasową działalność w omawianym obszarze już dziś liczą się z tym, że będą musieli dostosować się do nowych regulacji. Nadto, niektóre rozwiązania nie są nowe, gdyż w uzasadnieniu do projektu oraz w trakcie dotychczasowych prac nad nową ustawą wielokrotnie podkreślano, że „prowadzący działalność lombardową omijają obowiązek stosowania" ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2022 r. poz. 246), która stanowiła wzór projektowanych rozwiązań. Nałożone obowiązki na przedsiębiorców uzasadniają zaś zachowanie standardów w przedmiocie terminu wejścia w życie ustawy, określonych w uchwale nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednolicenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych (M.P. z 2014 r. poz. 205), tj. na dzień 1 stycznia lub 1 czerwca. Odroczenie wejścia w życie przepisów rozdziału 5 także budzi wątpliwości, w szczególności w zakresie dotyczącym obowiązków Komisji Nadzoru Finansowego. Warto wspomnieć, że Komisja pełni już podobną funkcję wobec przedsiębiorców pożyczkowych i prowadzi Rejestr Pośredników Kredytowych i Instytucji Pożyczkowych, skonstruowany na podobnych zasadach, jak projektowany rejestr przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową. Przedłużanie o kolejne miesiące wejścia w życie przepisów dotyczących rejestru, względem pozostałych przepisów projektowanych rozwiązań, nie wydaje się zatem konieczne. Podsumowując ten fragment uwag, wyrażam wątpliwości, co do odroczenia wejścia w życie przepisów projektowanej ustawy o tak długi okres, skoro asumptem do podjęcia działań legislacyjnych była w szczególności potrzeba zapewnienia „odpowiedniego poziomu ochrony praw konsumentów". W obecnej sytuacji gospodarczej, gdy coraz większa grupa konsumentów nie posiada zdolności kredytowej, by uzyskać	

			finansowanie w bankach, uchwalona ustawa będzie miała szczególnie istotne znaczenie. Proponowane w przepisach przejściowych i końcowych rozwiązania, zezwalające na prowadzenie działalności lombardowej bez spełnienia wymagań ustawowych, *de facto* spowodują, że wspomniana i eksponowana ochrona praw konsumentów będzie iluzoryczna przez długi okres. Na marginesie trzeba wskazać, że wprowadzenie zmiany do projektu pierwotnego (aktualnie art. 55 pkt 1) powoduje niespójność z art. 53 ust. 2, w zakresie, w jakim pozwala przedsiębiorcy na złożenie wniosku o wpis do rejestru w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, albowiem przepisy o rejestrze zaczną obowiązywać dopiero po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia.	
UZASADNIENIE i OSR				
40.	**NBP**		Na stronie 16 uzasadnienia projektu ustawy, w akapicie 3 zdaniu drugim powinno być „pomiędzy trzydziestym dniem a sześćdziesiątym ***dniem*** ~~***terminem***~~ od upływu terminu spłaty”.	**Uwaga uwzględniona**
41.	**Art. 36 ust. 1 i 2**	**RMŚP**	W ocenie Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców[9] za niewystarczającą należy uznać przedstawioną w uzasadnieniu projektu argumentację za ograniczeniem wolności działalności gospodarczej poprzez wprowadzenie wymogu prowadzenia działalności lombardowej w formie spółki akcyjnej albo spółki z ograniczoną odpowiedzialnością o kapitale zakładowym wynoszącym co najmniej 50 000 zł (art. 36 ust. 1 i 2 projektu). Jak wskazuje się na stronie 8 uzasadnienia projektu, zarówno wymóg dotyczący kapitału zakładowego, jak i prowadzenia działalności gospodarczej w formie spółki z o.o. lub spółki akcyjnej mają na celu	**Uwaga uwzględniona**

[9] Dalej: „Rzecznik MŚP”.

			zapewnienie właściwej organizacji przedsiębiorstwa oraz profesjonalizację usług. Jak natomiast trafnie wskazuje się na stronie 8 uzasadnienia projektu *„pożyczki pod zastaw w lombardach dotyczą średnio znacznie niższych kwot (kilkuset złotych) i nie ma tam ryzyka rolowania, a jedynie przepadku przedmiotu zabezpieczenia. Ideą działalności lombardu jest też lokalność, łatwa fizyczna dostępność, a niekoniecznie efekty skali przez usieciowienie”*. Zdaniem Rzecznika MŚP działalność o takim charakterze nie wymaga prowadzenia przedsiębiorstwa o złożonej strukturze organizacyjnej. Skoro skala działalności prowadzonej przez lombardy jest zwykle stosunkowo niewielka i jest to w zasadzie naturalną konsekwencją charakteru tej działalności, to należy wyrazić wątpliwość, czy wyłączenie możliwości prowadzenia lombardu przez inne niż określone w art. 36 ust. 1 i 2 projektu podmioty jest konieczne dla osiągnięcia deklarowanych celów projektowanej ustawy. Uzasadnienie projektu powinno wyjaśniać, dlaczego prowadzenie działalności lombardowej w innych, często spotykanych w obrocie formach, np. bezpośrednio przez przedsiębiorcę będącego osobą fizyczną, stwarza na tyle wysokie ryzyko nieprawidłowości, że potrzebne jest wprowadzenie zamkniętego katalogu dopuszczalnych form prawnych. Niezależnie od potrzeby szerszego uzasadnienia zakazu prowadzenia działalności przez podmioty takie jak osoby fizyczne albo spółki jawne, warto wskazać jeszcze, że wykonywanie działalności w formie spółki komandytowo-akcyjnej albo prostej spółki akcyjnej dysponującej odpowiednim kapitałem powinna zapewniać porównywalny poziom organizacyjny, jak działalność prowadzona w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Wynikające z projektowanych regulacji zakazanie wykonywania działalności lombardowej przez takie spółki nie wydaje się zatem uzasadnione, nawet przy założeniu potrzeby wyłączenia możliwości	

			przedmiotowej działalności przez podmioty o prostszej strukturze organizacyjnej i potencjalnie niższym kapitale.	

Zestawienie uwag nieuwzględnionych, które zostały zgłoszone w ramach opiniowania projektu ustawy o działalności lombardowej (UD362)

Lp.	Jednostka redakcyjna/część projektu założeń projektu ustawy	Podmiot który przedstawił stanowisko/ opinię	Stanowisko/opinia podmiotu	Stanowisko MF
1.	**Opinia**	**ZPP**	KLUCZOWE TEZY: 1. Część uwag ZPP zgłoszona w procesie konsultacji projektu z 8.04.2022 r. nie została uwzględniona, a niektóre kwestie, które uznaliśmy za słusznie i przeciwdziałające obecnej patologii na rynku lombardowym zostały z projektu ustawy usunięte, czego w żadnym wypadku nie można przyjąć pozytywnie. 2. W opinii ZPP umowa pożyczki lombardowej powinna być dalej definiowana tak jak w projekcie kwietniowym. Z całą mocą podkreślamy, iż powinno się ograniczyć działalność lombardową wyłącznie do przekazywania konsumentowi określonej sumy pieniężnej celem zapewnienia bezpieczeństwa obrotu i konsumenta 3. Usunięcie art. 6 połączone wraz z brzmieniem art. 4 i art. 38 niweczy zatem wiele celów ustawy i sankcjonuje obecne *status quo,* gdzie pożyczkę lombardową może udzielić komis, kantor, a nawet sklep mięsny. Likwiduje również zabezpieczenie dla konsumenta, w którym pożyczkę lombardową mogły udzielić podmioty działające wyłącznie w formie spółek kapitałowych i wpisane do rejestru oraz daje możliwość dalszego omijania prawa. ZAŁOŻENIE PROJEKTU Projekt ustawy o działalności lombardowej został pierwotnie przedstawiony 8 kwietnia 2022 r., jednakże w świetle konsultacji publicznych oraz szeregu opinii, Ministerstwo Finansów zdecydowało się na gruntowną zmianę przepisów prawnych w powyższym przedmiocie.	**Uwaga częściowo uwzględniona** **Ad 2. Uwaga uwzględniona** **Ad 3.** Rezygnacja z art. 6 przepisu nastąpiła na skutek zgłoszonych uwag, w szczególności uwagi Rządowego Centrum Legislacji. RCL wskazało, że przepis art. 6 projektu jest sprzeczny z proponowanym art. 5, skoro bowiem o uznaniu danej umowy za umowę pożyczki lombardowej przesądzają okoliczności i cel zawarcia umowy niedochowanie przez przedsiębiorcę wymogu w zakresie wpisu działalności lombardowej do rejestru podmiotów prowadzących taką działalność, nie powinno przekształcać umowy pożyczki lombardowej w umowę pożyczki regulowaną przepisami kodeksu cywilnego, a taka konsekwencja wynikała a contrario z art. 6 projektu. W opinii projektodawcy usunięcie art. 6 ogranicza ryzyko prowadzenia

			Cała inicjatywa jest odpowiedzią na potrzebę uregulowania rynku, na którym dochodzi do licznych nadużyć. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców od dawna zwracał uwagę na liczne nieprawidłowości oraz patologie występujące w działalności lombardowej, np. w raporcie „Rynek lombardów w Polsce. Nieprawidłowości, ochrona konsumentów, ryzyka systemowe."[1]. Ponadto od samego początku ZPP brało aktywny udział w procesie konsultacji niniejszego projektu, czego wyrazem jest chociażby stanowisko z 21.04.2022 roku, gdzie zauważyliśmy, że: „ zaproponowane zmiany z pewnością będą miały bardzo istotny wpływ na rynek lombardów w naszym kraju i na jakość świadczonych przez nich usług, a także będą w sposób szczególny chronić interesy konsumentów."[2]. Niestety, część uwag ZPP zgłoszona w procesie konsultacji nie została uwzględniona, a niektóre kwestie, które uznaliśmy za słusznie i przeciwdziałające obecnej patologii na rynku lombardowym zostały z projektu ustawy usunięte, czego w żadnym wypadku nie można przyjąć pozytywnie. UWAGI OGÓLNE W pozostałych kwestiach podtrzymujemy swoje uwagi oraz stanowiska co do konkretnych przepisów przedstawione w dokumencie z 21 kwietnia 2022 r. Dalej stoimy na stanowisku, że zaproponowane zmiany z pewnością będą miały bardzo istotny wpływ na rynek lombardów w naszym kraju i na jakość świadczonych przez nich usług, a także będą w sposób szczególny chronić interesy konsumentów. Tak samo dalej uważamy, że zmiany są z pewnością potrzebne i pozytywnie należy ocenić większość propozycji zawartych w projekcie ustawy. Jednakże względem propozycji zawartych w projekcie ustaw z kwietnia tego roku znalazły się również modyfikacje, które w opinii ZPP mogą negatywnie wpłynąć na cele i wartości, które ma realizować ta ustawa albo spowodować znaczące ograniczenia w	działalności lombardowej poza reżimem proponowanej ustawy.

[1] https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2021/05/Lombardy-wersja-elektroniczna-9-c.pdf
[2] https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2022/04/21.04.2022-Stanowisko-ZPP-w-sprawie-w-sprawie-projektu-ustawy-o-dzialalnosci-lombardowej.pdf

			działalności lombardowej, które byłyby nieproporcjonalne względem założeń. W końcu w teorii działalność lombardowa na rynku jest potrzebna, gdyż lombardy i firmy pożyczkowe są realną alternatywą dla pozyskiwania pożyczek w stosunku do banków dla osób, które nie posiadają zdolności kredytowej.	
2.	**Umowa pożyczki lombardowej**	**ZPP**	ZAWIERANIE UMOWY POŻYCZKI W poprzednim projekcie ustawy (z dnia 8 kwietnia 2022 r.) w art. 6 znajdowała się niezwykle istotna regulacja związana z zawarciem pożyczki lombardowej. Otóż takie pożyczki mogłyby być udzielane wyłącznie przez podmioty wpisane do „rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową". W obecnym brzmieniu projektu ustawy przepis ten został całkowicie usunięty. Powyższa sytuacja nie może zostać w żadnym wypadku oceniona pozytywnie. Brak przepisu art. 6 jawnie kłóci się z brzmieniem przepisu art. 38 ust. 1 określającego działalność lombardową jako działalność regulowaną wymagającą wpisu specjalnego do rejestru przedsiębiorców. Pożyczka lombardowa jest jedną z głównych działalności lombardów, a brak przepisu art. 6 w brzmieniu z projektu z 8.04.2022 r. powoduje, że powstaje przestrzeń inne podmioty będą mogły udzielać takiej formy pożyczki. Jak zauważaliśmy wcześniej, dzięki określeniu zakresu działalności lombardów oraz wprowadzeniu obowiązku uzyskania wpisu będzie można precyzyjnie określić katalog podmiotów prowadzących działalność lombardową oraz egzekwować obowiązki wynikające z ustawy. Nie będzie można wprowadzić jednak katalogu podmiotów mogących udzielać pożyczki w formie pożyczki lombardowej, gdyż ta forma działalności nie będzie „przypisana" wyłącznie do sfery lombardów. Mając na uwadze powyższe zmiany oraz zestawiając je z definicją legalną działalności lombardowej znajdującej się w art. 4, gdzie projektodawca określa ją jako: „ zawieranie przez przedsiębiorcę umów pożyczki lombardowej z konsumentem oraz sprzedaż przez tego przedsiębiorcę	**Uwaga częściowo uwzględniona** Rezygnacja z proponowanego przepisu nastąpiła na skutek zgłoszonych uwag, w szczególności uwagi Rządowego Centrum Legislacji. RCL wskazało, że przepis art. 6 projektu jest sprzeczny z proponowanym art. 5, skoro bowiem o uznaniu danej umowy za umowę pożyczki lombardowej przesądzają okoliczności i cel zawarcia umowy niedochowanie przez przedsiębiorcę wymogu w zakresie wpisu działalności lombardowej do rejestru podmiotów prowadzących taką działalność, nie powinno przekształcać umowy pożyczki lombardowej w umowę pożyczki regulowaną przepisami kodeksu cywilnego, a taka konsekwencja wynika a contrario z art. 6 projektu. Według proponowanego art. 5, jeżeli z okoliczności sprawy wynika, że celem umowy jest zawarcie umowy spełniającej warunki umowy pożyczki lombardowej w razie wątpliwości

			przedmiotów zabezpieczenia lombardowego" używając koniunkcji należy podkreślić, że prowadzenie działalności wyłącznie poprzez zawieranie umów lombardowych nie będzie podlegać działalności lombardowej dopóki nie zostanie spełniona druga przesłanka – sprzedaży przez tego przedsiębiorcę przedmiotu zabezpieczenia. W opinii ZPP zdecydowanie bardziej właściwe byłoby użycie spójnika „lub" będącego alternatywą zwykłą. Usunięcie art. 6 połączone wraz z brzmieniem art. 4 i art. 38 niweczy zatem wiele celów ustawy i sankcjonuje obecne *status quo*, gdzie pożyczkę lombardową może udzielić komis, kantor, a nawet sklep mięsny. Likwiduje również zabezpieczenie dla konsumenta, w którym pożyczkę lombardową mogły udzielić podmioty działające wyłącznie w formie spółek kapitałowych i wpisane do rejestru oraz daje możliwość dalszego omijania prawa. Ewentualne omijanie prawa może zostać zablokowane przez sankcję zastosowaną w art. 44 proponowanej ustawy, jednakże opieranie niepisanej normy prawnej na sankcji nie wydaje się rozwiązaniem zgodnym z poprawną legislacją. Dlatego postulujemy przywrócenie art. 6 z projektu ustawy z 8.04.2022 r.	umowę taką uznaje się za umowę pożyczki lombardowej, niezależnie od jej formy lub nazwy. Wbrew twierdzeniom ZPP usunięcie art. 6 ogranicza więc ryzyko prowadzenia działalności lombardowej poza reżimem proponowanej ustawy. Uwaga w zakresie zmiany art. 4 została uwzględniona.
3.	**Art. 7 ust. 1**	**RF**	W art. 7 projektowanej ustawy zawarto katalog informacji, które przedsiębiorca prowadzący działalność lombardową powinien przekazać konsumentowi, na trwałym nośniku, przed zawarciem umowy pożyczki. W ocenie Rzecznika Finansowego katalog ten powinien zostać rozszerzony o 2 elementy, tj.: 1) informację o stosowanej przez przedsiębiorcę procedurze i zasadach rozpatrywania reklamacji; 2) informację o prawie odstąpienia od umowy (przy założeniu uwzględnienia uwagi wskazanej w pkt I. 2 niniejszej opinii, uwaga nr 24 w tabeli). W świetle przedłożonych do opinii Rzecznika Finansowego przepisów projektowanej ustawy ww. informacje powinny być udzielone wyłącznie konsumentowi zawierającemu umowę pożyczki lombardowej na	**Uwaga częściowo uwzględniona** Katalog informacji przekazywanych konsumentowi został uzupełniony w zakresie stosowanej przez przedsiębiorcę procedurze i zasadach rozpatrywania reklamacji (art. 7 ust. 1 pkt 15 projektu ustawy). W zakresie odstąpienia – przysługuje ono konsumentowi jedynie w sytuacji zawarcia umowy pożyczki lombardowej na odległość. Na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 4 taka informacja jest konsumentowi

			odległość (zob. art. 20 ust. 1 pkt 4-5 projektowanej ustawy). Jest to o tyle niezrozumiałe, że informacje te nie odnoszą się do sposobu komunikacji z przedsiębiorcą przy zawieraniu umowy na odległość, ale mają charakter uniwersalny i dotyczą istoty samego zobowiązania. Z tego też powodu Rzecznik Finansowy postuluje, aby informacje te były przekazywane konsumentowi niezależnie od tego, w jaki sposób zawiera on umowę pożyczki lombardowej.	przekazywana w chwili wyrażenia przez niego woli związania się umową pożyczki lombardowej na odległość. Wprowadzenie takiej informacji do katalogu w art. 7 mogłoby spowodować konfuzję konsumenta co do jego praw związanych z zawarciem umowy pożyczki lombardowej w lokalu, tj. sytuacji, w której prawo do odstąpienia od umowy mu nie przysługuje.
4.	**Art. 10**	**RF**	W art. 10 projektowanej ustawy zawarto katalog informacji, które powinna zawierać umowa pożyczki lombardowej. W ocenie Rzecznika Finansowego katalog ten powinien zostać rozszerzony o 2 elementy, tj.: 1) informację o stosowanej przez przedsiębiorcę procedurze i zasadach rozpatrywania reklamacji; 2) informację o prawie odstąpienia od umowy (przy założeniu uwzględnienia uwagi wskazanej w pkt I. 2 niniejszej opinii, uwaga nr 24 w tabeli). W świetle przedłożonych do opinii Rzecznika Finansowego przepisów projektowanej ustawy ww. informacje powinny być udzielone wyłącznie konsumentowi zawierającemu umowę pożyczki lombardowej na odległość (zob. art. 20 ust. 1 pkt 4-5 projektowanej ustawy). Jest to o tyle niezrozumiałe, że informacje te nie odnoszą się do sposobu komunikacji z przedsiębiorcą przy zawieraniu umowy na odległość, ale mają charakter uniwersalny i dotyczą istoty samego zobowiązania. Z tego też powodu Rzecznik Finansowy postuluje, aby informacje te były przekazywane konsumentowi niezależnie od tego, w jaki sposób zawiera on umowę pożyczki lombardowej. Ponadto Rzecznik Finansowy poddaje pod rozwagę uzupełnienie projektowanego art. 10 pkt 10 ustawy w ten sposób, aby „opis przedmiotu	**Uwaga częściowo uwzględniona** Katalog informacji przekazywanych konsumentowi został uzupełniony w zakresie stosowanej przez przedsiębiorcę procedurze i zasadach rozpatrywania reklamacji (art. 10 ust. 1 pkt 18 projektu ustawy). W zakresie odstąpienia – przysługuje ono konsumentowi jedynie w sytuacji zawarcia umowy pożyczki lombardowej na odległość. Na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 4 taka informacja jest konsumentowi przekazywana w chwili wyrażenia przez niego woli związania się umową pożyczki lombardowej na odległość. Wprowadzenie takiej informacji do katalogu w art. 10 mogłoby spowodować konfuzję konsumenta co do jego praw związanych z zawarciem

			zabezpieczenia lombardowego” zawierał także zdjęcie przedmiotu stanowiącego przedmiot zabezpieczenia.	umowy pożyczki lombardowej w lokalu, tj. sytuacji, w której prawo do odstąpienia od umowy mu nie przysługuje. W art. 10 został dodany ust. 2, zgodnie z którym do umowy pożyczki lombardowej dołącza się zdjęcie przedmiotu zabezpieczenia lombardowego.
5.	**Art. 13**	**RF**	Projektowany art. 13 ustawy odnosi się do zagadnienia obniżenia kosztów pożyczki lombardowej w przypadku jej spłaty przed terminem. W art. 13 ust. 1 projektowanej ustawy w sposób jednoznaczny, w formie wzoru, przedstawiono algorytm obliczenia kwoty obniżenia kosztów umowy pożyczki lombardowej w przypadku jej wcześniejszej całkowitej spłaty. Zgodnie zaś z projektowanym art. 13 ust. 2 „w przypadku spłaty części kwoty pożyczki lombardowej przed terminem, przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio.”. W ocenie Rzecznika Finansowego wskazane „odpowiednie” stosowanie określonego w projektowanym art. 13 ust. 1 wzoru na wyliczenie kwoty obniżenia kosztów pożyczki może wywoływać wątpliwości interpretacyjne. Należy bowiem wskazać, że jednym z czynników branych pod uwagę przy wyliczeniu kwoty obniżenia kosztów pożyczki jest iloraz „liczby dni, o którą skrócono czas obowiązywania umowy pożyczki lombardowej” (LD) oraz „okresu spłaty wyrażonego w dniach” (n). Wartość jaką należy podstawić jako „LD” jest oczywista w przypadku, gdy konsument dokonuje całkowitej spłaty pożyczki. Wówczas wiadomo, ile dni przed terminem określonym w umowie spłaty tej dokonano, stąd wiadomo również, o ile dni skrócił się czas obowiązywania umowy. W przypadku spłaty częściowej nie jest to już jednak oczywiste. Po pierwsze, spłata częściowa niekoniecznie musi wiązać się ze skróceniem	**Uwaga nieuwzględniona** Zaproponowane rozwiązania zostały wzorowane na analogicznych przepisach zawartych w ustawie z dnia 12 maja 2011 o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2022 r. poz. 246, z późn. zm.).

			czasu obowiązywania umowy (może np. ona prowadzić jedynie do obniżenia wysokości wymagalnych rat). Po drugie, jeśli częściowa spłata umowy pożyczki lombardowej miałaby się wiązać ze skróceniem obowiązywania umowy, to nie wiadomo, w jaki sposób należałoby obliczyć, o ile dni zostaje skrócony czas obowiązywania umowy w przypadku dokonania wpłaty określonej wysokości tytułem częściowej spłaty pożyczki. Wydaje się zatem, że przepis dotyczący spłaty części kwoty pożyczki lombardowej wymaga doprecyzowania. Niezależnie od powyższych uwag odnoszących się do samego mechanizmu wyliczenia kwoty obniżenia kosztów pożyczki lombardowej, Rzecznik Finansowy dostrzega konieczność doprecyzowania sformułowań, którymi projektodawcy posługują się w art. 13 ust. 1 i 2, poprzez: • zastąpienie w art. 13 ust. 1 zd. 1 wyrażenia „w przypadku wcześniejszej spłaty kwoty pożyczki lombardowej" wyrażeniem „w przypadku spłaty całkowitej kwoty do spłaty przed terminem określonym w umowie" • zastąpienie w art. 13 ust. 2 wyrażenia „w przypadku spłaty części kwoty pożyczki lombardowej przed terminem" wyrażeniem „w przypadku spłaty części kwoty całkowitej kwoty do spłaty przed terminem określonym w umowie". Rzecznik Finansowy formułując powyższe propozycje poprawek wskazuje, że świetle przyjętej w projektowanym art. 3 siatki pojęciowej spłacie przez konsumenta nie podlega wyłącznie udostępniana mu „kwota pożyczki lombardowej", ale „całkowita kwota do spłaty", stąd zaproponowano odpowiednie zastąpienie tych określeń. Mając również na uwadze unikanie posługiwania się pojęciami potocznymi, Rzecznik Finansowy zaproponował wyżej, aby wyrażenia „wcześniejsza spłata" oraz „spłata […] przed terminem" zastąpić bardziej	W zakresie doprecyzowania art. 13 ust. 1 i 2 projektu ustawy uwaga jest niezasadna. Celem projektodawcy nie jest doprowadzenie do sytuacji, w której w każdym przypadku konsument byłby zobowiązany do spłaty całości zobowiązania, w tym wszelkich kosztów, żeby można było dokonać rozliczenia wcześniejszej spłaty pożyczki lombardowej.

			precyzyjnym wyrażeniem „spłaty […] przed terminem określonym w umowie”.	
6.	**Art. 18**	**NBP**	Przewidziany w projektowanym art. 18 mechanizm ustalania kwoty wykupu przedmiotu zabezpieczenia lombardowego przez pożyczkobiorcę wymaga ponownej analizy. Wydaje się, że spowoduje, że tylko nieliczni konsumenci, którzy nie spłacili całkowitej kwoty do spłaty w terminie określonym w umowie pożyczki lombardowej, będą mieli motywację ekonomiczną, aby próbować spłacić pożyczkę z opóźnieniem i wykupić przedmiot zabezpieczenia. Rozumiejąc intencję projektodawcy (chęć zapobieżenia praktykom lombardów, polegającym na zaniżaniu ceny przedmiotu zabezpieczenia), zwracamy uwagę, że przy przyjęciu takiego rozwiązania *de facto* odsetki za 30-dniowe opóźnienie w spłacie pożyczki mogłyby być naliczane według stopy 240% p.a., czyli wielokrotnie powyżej stopy określającej odsetki maksymalne oraz od stopy określającej odsetki maksymalne za opóźnienie. Wydaje się zatem, że proponowane rozwiązanie byłoby niekorzystne dla konsumentów i powodowałoby, że na poniesienie tak wysokich kosztów wykupu decydowałyby się tylko osoby, które zastawiły rzeczy o dużej wartości sentymentalnej. Naszym zdaniem całkowita kwota do spłaty powinna być w rozważanym przypadku powiększana (jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy, w pewien sposób zapobiegałoby to istotnemu zaniżaniu przez lombardy ceny zastawianego przedmiotu), ale o wyraźnie mniej niż 20%. Jednocześnie Narodowy Bank Polski zwraca uwagę, że zawarty w proponowanym art. 18 opis sposobu ustalania kwoty wykupu przedmiotu zastawu może budzić wątpliwości interpretacyjne. Z projektowanego przepisu nie wynika bowiem jaką „wartość tej części” trzeba uwzględnić przy wyliczaniu powiększenia kwoty do spłaty o 20%. Jednocześnie z uzasadnienia do projektu ustawy wynika, że przedmiot zabezpieczenia	**Uwaga częściowo uwzględniona** W projekcie ustawy oraz w uzasadnieniu dopracowywano, że chodzi o 20% części kwoty (lub całej kwoty) pozostającej do spłaty na dzień dokonania wykupu; jeżeli konsument spłacił 50% kwoty do spłaty, to wykup następuje po cenie 50% kwoty do spłaty + 20% z tych 50%, nie z całości – co to faktycznie przy obecnym ujęciu może budzić wątpliwości interpretacyjne. Odnośnie mechanizmu ustalania kwoty wykupu przedmiotu zabezpieczenia lombardowego, to nie należy traktować uprawnienia konsumenta do wykupu przedmiotu zabezpieczenia w terminie 30 dni po terminie braku spłaty tej pożyczki, jako jej spłatę. Termin ten nie jest wydłużeniem terminu na spłatę pożyczki. Jest to jedynie dodatkowe uprawnienie konsumenta, swoiste prawo pierwokupu przedmiotu zabezpieczenia lombardowego,

			byłby wykupywany i wydawany po zapłaceniu całkowitej kwoty do spłaty powiększonej o nie więcej niż 20%.	dlatego zupełnie nieuzasadnione jest analizowanie tego uprawnienia w kontekście maksymalnych kosztów pożyczki.
7.	**Rozdział 3 Umowa pożyczki lombardowej zawierana na odległość**	**RPO**	Pragnę poddać pod rozwagę uregulowania w rozdziale 3 pod tytułem: „umowa pożyczki lombardowej zawierana na odległość" w przedmiocie zasad dostarczenia przedmiotu zabezpieczenia lombardowego. Materia ta nie została ujęta w tym rozdziale, brak także stosownych unormowań w pozostałych przepisach. Regulacja ta wydaje się potrzebna, skoro w art. 25 ust. 2 zawarto postanowienia w przedmiocie zwrotu konsumentowi przedmiotu zabezpieczenia lombardowego. Niezależnie od powyższego, we wspomnianym art. 25 ust. 2 zasadne wydaje się wskazanie, że zwrot przedmiotu zabezpieczenia następuje na koszt przedsiębiorcy, skoro ryzyko prowadzenia działalności obarcza przedsiębiorcę oraz przedsiębiorca ma prawo do naliczenia odsetek, stosownie do postanowień art. 23 ust. 1.	**Uwaga nieuwzględniona** Kwestię ponoszenia kosztów związanych ze zwrotem przedmiotu zabezpieczenia lombardowego pozostawia się stronom umowy, w zakresie swobody zawierania umów. Przedsiębiorcy prowadzący działalność lombardową, będą mieli możliwość konkurowania w zakresie finansowania lub nie kosztów transportu przedmiotu zabezpieczenia lombardowego.
8.	**Art. 21 ust. 1**	**UODO**	Aktualna pozostaje uwaga zgłoszona w piśmie z dnia 4 maja 2022 r. (znak: DOL.401.141.2021.WL.KD) dotycząca propozycji **art. 21 ust. 1 projektu** zgodnie z którym, *Przedsiębiorca prowadzący działalność lombardową, kontaktując się z konsumentem telefonicznie w celu zawarcia umowy na odległość, jest obowiązany na początku rozmowy poinformować konsumenta o tym celu oraz podać identyfikujące go dane.* W dalszym ciągu brak jest wskazania, czy i jakie obowiązki tymi przepisami mają być nałożone na przedsiębiorcę w odniesieniu co do sposobu przetwarzania danych osobowych objętego rozmową telefoniczną z konsumentem, w szczególności jakie dane ma podać przedsiębiorca konsumentowi (czy mają być to także dane pracownika przedsiębiorcy, czy też wyłącznie dane przedsiębiorstwa), w jaki sposób ma być uwierzytelniony przedsiębiorca (celem eliminacji ryzyka podszywania się pod cudzą tożsamość), czy rozmowa taka ma być rejestrowana, a jeśli tak to jakie są zasady i sposoby	**Uwaga nieuwzględniona** Zaproponowane rozwiązania zostały wzorowane na analogicznych przepisach zawartych w ustawie z dnia 12 maja 2011 o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2022 r. poz. 246, z późn. zm.).

			utrwalania i dalszego przetwarzania danych pozyskanych w ten sposób[3]. Ma to istotne znaczenie z punktu bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych, które musi zapewnić administrator tych danych.	
9.	**Jednolite uregulowanie zasad odstąpienia od umowy pożyczki lombardowej**	**RF**	**I. 2. Jednolite uregulowanie zasad odstąpienia od umowy pożyczki lombardowej** Rzecznik Finansowy zwraca uwagę, że w projektowanych przepisach, prawo konsumenta do odstąpienia od umowy pożyczki lombardowej bez podawania przyczyny odnosi się wyłącznie do umów pożyczek lombardowych zawieranych na odległość (zob. art. 23 i art. 25 projektowanej ustawy). Dla porównania warto wskazać, że w obecnie obowiązujących przepisach ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2022 r. poz. 246, dalej: ukk) prawo odstąpienia od umowy o kredyt konsumencki przysługuje kredytobiorcy niezależnie od tego, w jaki sposób zawarł on umowę. W tym kontekście należy podnieść, że prawo do odstąpienia od umowy ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia gwarancji praw konsumenta. Zapewnia ono możliwość wycofania się z decyzji, zwłaszcza wtedy, gdy została ona podjęta bez należytego namysłu i dokładnego zapoznania się z treścią umowy, pod wpływem wywieranej presji czy stosowanej przez przedsiębiorcę socjotechniki. Prawo do odstąpienia od umowy nabiera zaś szczególnego znaczenia, gdy umowa wiąże się ze zobowiązaniami finansowymi konsumenta.	**Uwaga nieuwzględniona** Z uwagi na w założeniu krótki okres, na jaki są zawierane umowy (w praktyce to 2 tygodnie), ustanowienie terminu odstąpienia na poziomie np. ustalonym w ustawie z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta byłoby niezasadne i godziło w istotę tych umów. W ocenie projektodawcy, z uwagi na specyfikę umów zawieranych przez lombardy, niezasadne wydaje się przyznanie konsumentowi prawa do odstąpienia od umowy zawartej w lokalu.

[3] Zgodnie z art. 5 ust. 1 lit e rozporządzenia 2016/679 Dane osobowe muszą być: e) przechowywane w formie umożliwiającej identyfikację osoby, której dane dotyczą, przez okres nie dłuższy, niż jest to niezbędne do celów, w których dane te są przetwarzane; dane osobowe można przechowywać przez okres dłuższy, o ile będą one przetwarzane wyłącznie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych na mocy art. 89 ust. 1, z zastrzeżeniem że wdrożone zostaną odpowiednie środki techniczne i organizacyjne wymagane na mocy niniejszego rozporządzenia w celu ochrony praw i wolności osób, których dane dotyczą („ograniczenie przechowywania”);

			Wzorując się na rozwiązaniach obowiązujących na gruncie ukk, warto byłoby uregulować zasady dotyczące odstąpienia od umowy pożyczki lombardowej w sposób jednolity, tj. niezależnie od tego w jaki sposób umowa pożyczki lombardowej została zawarta (tj. czy została zawarta na odległość czy w lokalu przedsiębiorstwa). Trudno bowiem, w przypadku umowy pożyczki lombardowej, znaleźć dostateczne uzasadnienie dla różnicowania praw konsumentów zależnie od sposobu zawarcia umowy.	
10.	**Art. 40 (wcześniej art. 39 projektu)**	**UKNF**	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego podtrzymuje swoje negatywne stanowisko wyrażone w piśmie z dnia 10 maja 2022 r. (znak: DPP-DPPZO1.072.24.2022.SP) w zakresie propozycji przepisów dotyczących koncepcji prowadzenia przez Komisję Nadzoru Finansowego („KNF") rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową. Ponownie należy podkreślić, iż co do zasady zadania systemowe Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym nie korespondują z proponowaną w aktualnej wersji projektu ustawy skierowanej do uzgodnień międzyresortowych, koncepcją rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową (który to ma być prowadzony przez KNF). Jak wskazano już w poprzednim stanowisku, przedsiębiorcy prowadzący działalność lombardową nie są uczestnikami rynku bankowego, a sama działalność lombardowa nie jest częścią rynku bankowego, ani rynku finansowego, o którym mowa w art. 1 ust. 2 oraz art. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym („u.n.r.f."). W powyższym kontekście, wskazanie KNF jako podmiotu prowadzącego rejestr przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową stwarza dla wszystkich interesariuszy życia publicznego czy gospodarczego pozory, iż KNF będzie wykonywał tym samym efektywny nadzór nad tymi przedsiębiorcami, na wzór nadzoru wykonywanego w stosunku rynku finansowego. Stworzenie takiego uproszczenia w odbiorze publicznym może doprowadzić do daleko idących negatywnych skutków, nie tylko dla uczestników obrotu w zakresie działalności lombardowej, ale również dla szeroko rozumianego państwa w zakresie odpowiedzialności	**Uwaga częściowo uwzględniona** W projekcie proponuje wskazanie Inspekcji Handlowej jako organu właściwego do sprawowania kontroli działalności firm lombardowych. Z kolei Komisja Nadzoru Finansowego będzie prowadziła wyłącznie rejestr przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową. KNF posiada doświadczenie techniczne z prowadzeniem rejestru pożyczkodawców, który ma analogiczny cel i strukturę jak planowany w projekcie rejestr przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową.

			za skuteczny model nadzoru nad działalnością lombardową, którego *de facto* państwo nie tworzy tym projektem. Uprawnienia KNF zaproponowane w przedmiotowym projekcie ustawy sprowadzają się jedynie do wykonywania czynności techniczno-materialnych (wpisu do rejestru) albo formalnej oceny niespełnienia przesłanek ustawowych (odmowy wpisu do rejestru w formie decyzji administracyjnej). Takie uwiarygodnianie przedmiotowej działalności, jako „działalności nadzorowanej" przez organ nadzoru nad rynkiem finansowym, wbrew proponowanemu literalnie stanowi prawnemu, może naruszać zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Dodatkowo w tym aspekcie należy też zwrócić uwagę, iż działanie takie będzie budziło (nie tylko wśród konsumentów usług tych przedsiębiorców) przeświadczenie, że KNF sprawuje efektywny nadzór nad tymi przedsiębiorcami, a tym samym – że korzystanie z usług oferowanych w ramach działalności lombardowej jest pozbawione ryzyka. Tworzenie takiego przeświadczenia jest zabiegiem ryzykownym z punktu działania państwa oraz racjonalnego ustawodawcy, a co więcej – nie rozwiązuje problemów zdiagnozowanych w zakresie rynku lombardowego, przedstawionych w uzasadnieniu projektu ustawy. Z uwagi na cel projektu u.d.l. – wzmocnienie ochrony konsumentów – zadanie prowadzenia rejestru przedsiębiorstw prowadzących działalność lombardową, (czyli nienależących do rynku finansowego) powinno być powierzone albo organowi, którego ustawowym zadaniem jest ochrona konsumentów, jako podmiotu upoważnionego i zobowiązanego do prowadzenia odpowiedniego rejestru – jeśli w ocenie projektodawcy najważniejszy jest cel ochrony konsumentów, albo innemu organowi nadzorującemu działalność regulowaną w aspekcie jej legalności i spełniania wymogów rejestrowych, jaką zgodnie z projektem ustawy ma być działalność lombardowa, np. ministrowi właściwemu ds. gospodarki. Propozycja przypisania KNF zadania prowadzenia rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową nie daje KNF	

			żadnych realnych uprawnień, które mogłyby wpływać na kształt bieżącej działalności lombardowej, gdyż projektodawca nie stworzył ani KNF, ani żadnemu innemu organowi, adekwatnych narzędzi (w szczególności prawnych, ale też operacyjnych) wpływania na tego typu działalność. Mimo wpisania do rejestru przedsiębiorcy spełniającego wszystkie wymogi formalne może on *de facto* prowadzić działalność w sposób niezgodny z warunkami opisanymi w projekcie w zakresie istoty działalności lombardowej – np. w zakresie oferowanych umów pożyczek lombardowych niezgodnych ze standardem ustanowionym w ustawie czy niedopełnieniem warunków informacyjnych w stosunku do konsumenta. Same przepisy sankcyjne, zawarte w projektowanym rozdziale 6. projektu ustawy nie wydają się adekwatnym zabezpieczeniem oferowania konsumentom usług czy umów lombardowych zgodnych z standardami opisanymi w projekcie ustawy w zakresie umowy pożyczki lombardowej, jej całkowitego kosztu, trybu zawarcia umowy, czy sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia lombardowego. W projekcie ustawy nie wskazano narzędzi nadzoru przestrzegania zabezpieczeń ustawowych w tym zakresie, nie wskazano organu którego zadaniem będzie bieżący nadzór czy kontrola działalności operacyjnej firm lombardowych. W praktyce może to oznaczać, że sprawy te trafią do organów ścigania (np. na Policję). Podkreślić należy, że zgodnie z art. 2 u.n.r.f., KNF nie jest organem odpowiadającym bezpośrednio za ochronę konsumentów, zwłaszcza w indywidualnych sprawach, ani organem, który ma sprawdzać formalne wymogi dla przedsiębiorców w zakresie podejmowania przez nich regulowanej działalności gospodarczej, niemieszczącej się w zakresie rynku finansowego. Aktualne systemowe regulacje związane z nadzorem nad rynkiem finansowym opierają się na założeniu, iż KNF wykonuje nadzór instytucjonalny nad rynkiem finansowym, dysponując odpowiednimi mechanizmami nadzorczymi w stosunku do nadzorowanych podmiotów, które dają realne możliwości wpływania na rynek i zachowania uczestników rynku finansowego. Przedłożony projekt ustawy, jak wyżej wskazano, nie zawiera takich mechanizmów, a ich	

			ewentualne wprowadzenie musiałoby zostać poprzedzoną systemową analizą dotyczącą m.in. instytucjonalnego rozkładu zadań, praw i obowiązków związanych z kolejnym formami działalności gospodarczej, które ustawodawca zamierza obejmować prawną reglamentacją (np. rejestrową). Dopiero taka analiza może doprowadzić do zidentyfikowania najwłaściwszego organu, któremu miałaby zostać przypisane kompetencje w tym zakresie – a następnie stworzenia odpowiedniego instrumentarium, umożliwiającego realizację przypisanych zadań. Nawet zakładając zasadność dążenia do wprowadzenia regulacji dotyczących działalności lombardowej oraz konieczność interwencji legislacyjnej w tym obszarze przez państwo z uwagi na potrzebę ochrony konsumentów należy zatem stwierdzić, że zaproponowane regulacje w zakresie nadzoru nad działalnością lombardową nie realizują celu opisanego przez projektodawcę w uzasadnieniu projektu ustawy, co oznacza konieczność zrewidowania ich założeń lub konieczność ich istotnego uzupełnienia po uprzednim rozstrzygnięciu w szczególności kwestii instytucjonalnych. Niezależnie od powyższego, w toczonej w ostatnim czasie dyskusji publicznej, UKNF dostrzega dążenie do przypisania KNF właściwości w odniesieniu do istotnie większej dziedziny życia gospodarczego, niż tylko rynek finansowy w rozumieniu ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. W związku z powyższym, potrzeba taka powinna być szerzej zdiagnozowana, a zaproponowane rozwiązania legislacyjne powinny dawać realne możliwości odziaływania na sposób prowadzenia działalności na danym rynku (wraz z odpowiednimi rozstrzygnięciami prawnymi, operacyjnymi oraz zasobowymi), nie może zaś jedynie sprowadzać się do prowadzenia rejestru przedsiębiorców, bez realnych uprawnień prawnych i operacyjnych (a także odpowiadającym im rozwiązaniom w zakresie zasobów), jak miałoby to miejsce w razie przychylenia się do propozycji legislacyjnych sformułowanych w tym przypadku.	

			Doświadczenia UKNF pokazują, iż w aktualnych realiach życia gospodarczego prowadzenie tylko i wyłącznie rejestrów jest działaniem mało efektywnym z punktu widzenia skuteczności działań państwa w tym zakresie, a powielanie tych rozwiązań w zakresie działalności lombardowej zapewne nie pozwoli na efektywne rozwiązanie problemów społecznych opisanych w uzasadnieniu projektu ustawy. Sama rejestracja działalności nie jest mechanizmem gwarantującym adekwatny wpływ na tego typu działalność. W przypadku nieprawidłowości w wykonywaniu działalności na rynku regulowanym, gdzie działalność prowadzona jest na podstawie wpisu do rejestru, nie ma gwarancji prowadzenia działalności przez podmiot wpisany do rejestru zgodnie z prawem ani instrumentów zmierzających do zapewnienia takiej zgodności. Opierając się na doświadczeniach UKNF należy wskazać również, iż regulacja opierająca się na prowadzeniu urzędowych rejestrów podmiotów działających w określonych obszarach gospodarki powoduje nie tylko u konsumentów, ale też w pozostałych organach państwowych przeświadczenie, iż to właśnie podmiot prowadzący rejestr posiada adekwatne uprawnienia, pozwalające przeciwdziałać nieprawidłowościom, jak też może podejmować działania polegające na przywróceniu stanu zgodnego z prawem, lub pozwalające zastosować przez organ rejestrowy sankcji za złamanie przepisów regulujących dany typ działalności, w związku z czym wszystkie ewentualne reklamacje, skargi czy sygnały są kierowane do organu prowadzącego rejestr. Z uwagi na brak kompetencji do podejmowania innych działań niż wykreślenie z rejestru, w efekcie powstaje luka systemowa na niekorzyść konsumenta, który nie ma jednoznacznie wskazanego organu odpowiedzialnego za ochronę jego praw w tym zakresie, jak też nie ma takiego organu, który w imieniu państwa stałby na straży prawidłowości wykonywanej działalności regulowanej. Takie funkcjonowanie modelu swoistego „nadzoru rejestrowego”, nieposiadającego w istocie możliwości oddziaływania na praktyki podmiotów działających na rynku, prowadzić może więc do efektów	

			negatywnych dla państwa, a polegających w szczególności na wzbudzeniu wśród konsumentów błędnego odczucia, jakoby wdrażane rozwiązania prowadziły do realnego rozwiązania zdiagnozowanych problemów społecznych. Z punktu widzenia zaś organu, któremu takie „rejestrowe" kompetencje zostają przyznane oznacza to, że organ taki staje się adresatem oczekiwań społecznych, których ze względu na jego usytuowanie instytucjonalne (brak właściwości do prowadzenia spraw indywidualnych skarg konsumenckich, brak uprawnień operacyjnych itp.) oraz przyjęte rozwiązania normatywne organ ten nie będzie w stanie spełnić. Ostatecznie prowadzi to do wyeksponowania państwa na odpowiedzialność, której zakres odrywa się od uprawnień przyznanych organom administracji publicznej w zakresie przypisanych im zadań. Dlatego też, z uwagi na potrzebę rozstrzygnięć systemowych przez projektodawcę oraz podniesione wyżej zagadnienia, UKNF na obecnym etapie legislacyjnym odstępuje od zgłaszania uwag szczegółowych do projektu ustawy, gdyż rozwiązania szczegółowe powinny być pochodną decyzji w zakresie albo modelu nadzoru nad działalnością lombardową, albo modelu rejestracji działalności wykonywanej przez organ mający uprawnienia do sprawdzania zgodności z prawem świadczonych usług lombardowych.	
11.	**Art. 41 ust. 2 pkt 2 (wcześniej art. 40 ust. 2 pkt 2 projektu)**	**UODO**	Pod ponowną analizę Projektodawcy należałoby poddać propozycję **art. 40 ust. 2 projektu,** zgodnie z którą podczas składania wniosku o wpis *rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową* należy wskazać numer PESEL członka zarządu. Identyfikacja *członków zarządu* zgodnie ze składanym wnioskiem o dokonanie wpisu do *rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową* byłaby wystarczająca w niektórych przypadkach na podstawie numeru REGON. Numer PESEL w sposób unikalny identyfikuje osobę fizyczną i pozwala na ustalenie szeregu dodatkowych dotyczącej jej informacji i nie powinien być używany zbyt szeroko, nadmiarowym jest tworzenie przepisów prawa do tego zobowiązujących, o ile takie rozwiązanie nie jest niezbędne. Nieuzasadnione przetwarzanie numeru PESEL może prowadzić do	**Uwaga nieuwzględniona** Wymóg podania informacji, o których mowa w art. 41 ust. 2 pkt 2 projektu jest niezbędny m.in. w celu sprawdzenia niekaralności członków zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej oraz prokurentów na etapie składania wniosku o wpisu do rejestru. Ponadto, zaproponowane rozwiązanie jest wzorowane na przepisach

			nadmiernej ingerencji w prywatność osoby, której ta dana dotyczy i godzi ww. zasadę minimalizacji danych oraz ograniczenia celu. Podkreślenia wymaga fakt, że numer PESEL członków zarządu jest ogólnodostępny w Krajowym Rejestrze Sądowym, gdzie jest jednocześnie powiązany z numerem REGON reprezentowanego przez ich podmiotu.	zawartych w ustawie z dnia 12 maja 2011 o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2022 r. poz. 246, z późn. zm.).
12.	**Art. 41 ust. 3 pkt 2 i 3 (wcześniej art. 40 ust. 3 pkt 2 i 3 projektu)**	**UODO**	Uwaga tożsama jak do art. 37 ust. 2.	**Uwaga nieuwzględniona** Zaproponowane rozwiązania zostały wzorowane na analogicznych przepisach zawartych w ustawie z dnia 12 maja 2011 o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2022 r. poz. 246, z późn. zm.).
13.	**Art. 41 ust. 7 (wcześniej art. 40 ust. 7 projektu)**	**UODO**	Ponownej analizie należałoby poddać propozycję **art. 40 ust. 7 projektu,** zgodnie z którym *Komisja Nadzoru Finansowego przetwarza dane wpisane do rejestru oraz zapewnia bezpieczeństwo tych danych.* Z zaproponowanego przepisu w dalszym ciągu nie wynika cel, w jakim przetwarzane są dane w rejestrze mając na względzie zasadę ograniczenia celu – w szczególności, że zgodnie z **art. 40 ust. 2 pkt 2 projektu** wniosek o wpis do rejestru zawiera *imiona i nazwiska oraz numery Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (PESEL) członków zarządu,* co jednoznacznie wskazuje na przetwarzanie danych osobowych.	**Uwaga nieuwzględniona** Wymóg podania informacji, o których mowa w art. 41ust. 2 pkt 2 projektu jest niezbędny m.in. w celu sprawdzenia niekaralności tych osób na etapie wpisu do rejestru. Ponadto, zaproponowane rozwiązanie jest wzorowane na przepisach zawartych w ustawie z dnia 12 maja 2011 o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2022 r. poz. 246, z późn. zm.).

14.	**Art. 43 ust. 2 (wczesnej art. 42 ust. 2 projektu)**	**RPO**	Pragnę także zwrócić uwagę na konieczność ewentualnego doprecyzowania brzmienia art. 42 ust. 2, w myśl którego, wniosek o zmianę wpisu w rejestrze oraz wniosek o wykreślenie wpisu z tego rejestru podlegają opłacie w wysokości 200 zł. Z treści tej regulacji nie wynika jednoznacznie czy zmiana wpisu odnosi się do wszystkich elementów podlegających zmianie i w związku z tym pobierana będzie jedna opłata, czy też każdy element ulegający zmianie, podlega osobnej opłacie. Rozwiązania precyzujące sposób naliczania opłat, mogące służyć za wzór przyszłych rozwiązań, funkcjonują zarazem w odniesieniu do opłat od wniosku o wpis w Krajowym Rejestrze Sądowym (zasada poboru jednej opłaty niezależnie od liczby objętych jednym wnioskiem zmian) czy też w przypadku wniosków wieczystoksięgowych (zasada naliczania odrębnych opłat od wniosku o wpis każdego prawa). Wartym także rozważenia jest opracowanie i wprowadzenie powszechnie obowiązującego formularza wniosku o wpis i zmianę do rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową, co niezaprzeczalnie ułatwiłoby dokonywanie zgłoszeń przez przedsiębiorców oraz wpłynęłoby na sprawność postępowania przed Komisją Nadzoru Finansowego.	**Uwaga niezasadna** Z brzmienia art. 43 ust. 2 projektu ustawy nie wynika, że chodzi o każdy element wpisu do rejestru tylko o czynność. Opłacie podlega wniosek. Ponadto, we wniosku o wpis wystarczy wskazanie przez przedsiębiorcę celu wniosku („wnoszę o wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową spółki […]") i załączenie odpowiednich dokumentów. Nie wydaje się zatem celowym wprowadzanie wzoru takiego wniosku.
15.	**Rozdział 6 Przepisy karne**	**NBP**	Projektowane przepisy karne wymagają ponownej analizy i odpowiedniej, zgodnej z intencją projektodawcy, korekty polegającej na jednoznacznym przesądzeniu charakteru przewidywanej tam odpowiedzialności. Użyte w art. 44-48 projektu wyrażenia są charakterystyczne dla odpowiedzialności administracyjnej, podczas gdy tryb tej odpowiedzialności i organ nie zostały wskazane. Przepisy art. 45-48 w brzmieniu proponowanym w projekcie nie mogą też statuować odpowiedzialności karnej. Zauważamy bowiem, że w art. 36 ust. 1 projektu przewiduje się, że przedsiębiorcą prowadzącym działalność lombardową może być tylko sp. z o.o. lub S.A. Zakładany skutek może zostać osiągnięty poprzez zamianę wyrazu „przedsiębiorca" na zwrot „kto działając w imieniu i na rzecz przedsiębiorcy". Pociągnięcie do odpowiedzialności osób działających w imieniu i na rzecz osób prawnych będzie otwierało także drogę do	**Uwaga nieuwzględniona** Art. 46-50 (wcześniej art. 44-48) projektu ustawy przewidują odpowiedzialność karną. Świadczy o tym już sam tytuł rozdziału 6. Dodatkowo, zostało to także wskazane w uzasadnieniu.

			odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych na podstawie odrębnych przepisów. Po wprowadzeniu odpowiedniej zmiany, uzupełnienia o wyjaśnienie intencji projektodawcy wymaga również uzasadnienie projektu.	

WZÓR URZĘDOWEGO FORMULARZA ZGŁOSZENIA ZAINTERESOWANIA PRACAMI NAD PROJEKTEM ZAŁOŻEŃ PROJEKTU USTAWY, PROJEKTEM USTAWY LUB PROJEKTEM ROZPORZĄDZENIA

ZGŁOSZENIE
ZAINTERESOWANIA PRACAMI NAD PROJEKTEM - ZGŁOSZENIE ZMIANY DANYCH*
Ustawy o działalności lombardowej
(tytuł projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia - zgodnie z jego treścią udostępnioną w Biuletynie Informacji Publicznej lub informacją zamieszczoną w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów albo ministrów)

A. OZNACZENIE PODMIOTU ZAINTERESOWANEGO PRACAMI NAD PROJEKTEM

1. Nazwa/imię i nazwisko**
Fundacja Rozwoju Rynku Finansowego

2. Adres siedziby/adres miejsca zamieszkania**
Piękna 15/16, 00-549 Warszawa

3. Adres do korespondencji i adres e-mail
Piękna 15/16, 00-549 Warszawa, kontakt@frrf.pl

B. WSKAZANIE OSÓB UPRAWNIONYCH DO REPREZENTOWANIA PODMIOTU WYMIENIONEGO W CZĘŚCI A W PRACACH NAD PROJEKTEM

Lp.	Imię i nazwisko	Adres
1	Agnieszka Wachnicka	
2		
3		
4		
5		

C. OPIS POSTULOWANEGO ROZWIĄZANIA PRAWNEGO, ZE WSKAZANIEM INTERESU BĘDĄCEGO PRZEDMIOTEM OCHRONY

Fundacja Rozwoju Rynku Finansowego, co do zasady, pozytywnie ocenia przedłożony projekt ustawy o działalności lombardowej. W ocenie Fundacji projekt ten zawiera rozwiązania, które stanowią odpowiedź na potrzebę ochrony konsumentów wobec rosnącej skali działalności lombardów na polskim rynku. Co prawda już w 2015 r. nowelizacja ustawy o kredycie konsumenckim instytucjonalizowała działalność pożyczkową, obejmując swoim zakresem lombardy, jednakże, jak się w praktyce okazało, rynek lombardowy wymknął się spod kontroli nie tylko organów państwa, ale nawet statystykom. Jak słusznie zauważył projektodawca, co również sygnalizowała wielokrotnie w swoich stanowiskach Fundacja Rozwoju Rynku Finansowego, lombardy doskonale poradziły sobie z obchodzeniem przepisów ustawy o kredycie konsumenckim poprzez stosowanie szeregu innych umów cywilnoprawnych, które podlegały przepisom znacznie lżejszego reżimu prawnego. Przykładowo lombardy zaczęły stosować w obrocie z konsumentami umowy, takie jak umowa warunkowej sprzedaży, umowa sprzedaży z prawem odkupu czy umowa przechowania. Tym samym lombardy nie były obowiązane do przestrzegania jakichkolwiek limitów dotyczących kosztów, nie miały obowiązku rejestracji w rejestrze prowadzonym przez Komisję Nadzoru Finansowego, ani też nie musiały spełniać wielu innych, istotnych z punktu widzenia ochrony konsumenta obowiązków, a które wynikały dla innych pożyczkodawców z ustawy o kredycie konsumenckim.

Najważniejsze uwagi do tekstu projektu ustawy o działalności lombardowej

1. w art. 1 projektu ustawy o działalności lombardowej Fundacja Rozwoju Rynku Finansowego proponuje dodać punkt 5 o treści: „5) prawa i obowiązki konsumenta w związku z zawartą umową pożyczki lombardowej". Art. 1 projektu ustawy wskazuje wyłącznie na regulację obowiązków po stronie przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową, jednakże w treści projektu określa się także m. in. obowiązek spłaty zadłużenia przez konsumenta, a także prawo do informacji przedkontraktowej, prawo do odstąpienia w przypadku umów zawieranych na odległość, czy też prawo do wcześniejszej spłaty pożyczki.
2. W art. 2 pkt 1 projektu ustawy o działalności lombardowej Fundacja Rozwoju Rynku Finansowego proponuje zastąpienie definicji „całkowity koszt umowy pożyczki lombardowej" pojęciem „całkowity koszt pożyczki lombardowej".
Zmiana ma charakter ujednolicający, jako że w kolejnych artykułach, m.in. w art. 10 pkt 6 oraz art. 12 mowa jest o „całkowitym koszcie pożyczki lombardowej"
3. Definicja działalności lombardowej
Niezwykle istotne, z punktu widzenia jakości tworzonego prawa, jest skupienie uwagi na definicjach ustawowych, z których będzie jednoznacznie wynikało, kto jest adresatem ustawy, kogo dotyczyć będą nowe przepisy. Istotnym zapisem w projekcie ustawy jest wprowadzenie definicji legalnej umowy pożyczki lombardowej oraz zastawu lombardowego, a także działalności lombardowej. Do tej pory umowa pożyczki lombardowej zawierana była na zasadach swobody umów wynikającej z przepisów Kodeksu cywilnego i miała

charakter umowy nienazwanej. Projekt ustawy o działalności lombardowej w art. 4. wskazuje, że „Przez działalność lombardową rozumie się działalność gospodarczą polegającą na:

1) zawieraniu umów pożyczki lombardowej oraz
2) sprzedaży przedmiotu zastawu lombardowego."

Zatem za działalność lombardową uważany będzie podmiot, który zawiera umowę pożyczki lombardowej (tj. umowę, w której przedsiębiorca prowadzący działalność lombardową zobowiązuje się przenieść na własność konsumenta określoną ilość pieniędzy, a konsument zobowiązuje się do zwrotu całkowitej kwoty do spłaty w oznaczonym terminie oraz do udzielenia zabezpieczenia poprzez ustanowienie zastawu lombardowego) i jednocześnie pomiot ten sprzedaje przedmiot zastawu lombardowego. Tak sformułowana definicja odpowiada aktualnie funkcjonującym mechanizmom w zakresie prowadzenia tego rodzaju działalności. Fundacja poddaje jednaj pod rozwagę analizę sytuacji, w których przedsiębiorcy próbowaliby obejść powyższy zapis, tak aby nie podlegać definicji działalności lombardowej. Przykładowo można wyobrazić sobie utworzenie mechanizmu polegającego na stworzeniu grupy podmiotów, w ramach której system sprzedaży mógłby by być tak skonstruowany, aby dany przedsiębiorca nie był objęty definicją działalności lombardowej. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku refinansowania pożyczek na rynku pożyczkowym, gdzie tworzono grupy podmiotów kapitałowo lub osobowo powiązanych. Pewne zabezpieczenie projektodawca przewiduje w art. 5 projektu ustawy, zgodnie z którym „Jeżeli z okoliczności wynika, że celem jest zawarcie umowy, o której mowa w art. 2 pkt 8, umowę taką uznaje się za umowę pożyczki lombardowej niezależnie od jej formy lub nazwy", a także reguluje kwestie związane ze sprzedażą zastawu lombardowego w zakresie trybu aukcji. Niemniej dotychczasowa praktyka lombardów w obchodzeniu przepisów ustawy o kredycie konsumenckim czyni zasadnym wprowadzenie takich konstrukcji prawnych, które w sposób maksymalny ograniczać będą możliwości uchylania się od regulacji.

W ocenie Fundacji w projekcie ustawy brakuje rozwiązań dotyczących ewentualnej weryfikacji pochodzenia przedmiotu będącego przedmiotem zastawu, co może ułatwiać zastawianie rzeczy pochodzących z nielegalnych źródeł, np. z kradzieży. Dlatego też Fundacja poddaje pod rozwagę przeanalizowanie przez projektodawcę tej kwestii w ramach toczących się prac legislacyjnych, aby zapobiec tego rodzaju sytuacjom. Przykładowo podmioty udzielające kredytów konsumenckich mają obowiązek weryfikowania informacji podawanych przez konsumenta w procesie aplikacji o kredyt konsumencki. W tym kontekście nie wydaje się, aby nałożenie na przedsiębiorcę prowadzącego lombard obowiązku zweryfikowania pochodzenia, czy też statusu własności przedmiotu, było nadmiernym obciążeniem.

4. W art. 6 projektu ustawy o działalności lombardowej znajduje się błędne odesłanie do art. 36 projektu ustawy.

Prawidłowo przepis powinien odesłać do art. 38 i 39 projektu ustawy o działalności lombardowej.

5. W art. 7 projektu ustawy o działalności lombardowej Fundacja poddaje pod rozwagę stworzenie uproszczonego formularza, jako załącznika do ustawy, który mógłby być stosowany przez lombardy, podobnie jak jest w przypadku kredytu konsumenckiego.

Forma tabelaryczna przekazywania takich informacji jest dla konsumentów dużo bardziej czytelna.

6. Obowiązki informacyjne w umowie pożyczki lombardowej

W ocenie Fundacji Rozwoju Rynku Finansowego katalog informacyjny określony w art. 10 projektu ustawy o działalności lombardowej powinien zostać uzupełniony o analogicznie funkcjonujący w ustawie o kredycie konsumenckim obowiązek „wskazania organu nadzoru właściwego w sprawach ochrony konsumentów". Lombardy na polskim rynku mają bardzo silną pozycję, która z roku na rok stale zyskuje na znaczeniu. Jak wskazuje raport ZPP „Rynek lombardów w Polsce. Nieprawidłowości, ochrona konsumentów, ryzyka systemowe" praktycznie niemożliwe jest oszacowanie rzeczywistej liczby lombardów w Polsce. W praktyce jednak, jak pokazuje badanie przeprowadzone przez ZPP, działalność lombardów wiąże się obecnie z licznymi patologiami, które są niebezpieczne zarówno dla ich klientów, jak i dla całego rynku. Do lombardów trafiają najczęściej klienci, którzy nie mogą otrzymać pożyczki w banku lub firmie pożyczkowej, często znajdują się oni w trudnej sytuacji finansowej, a nawet niejednokrotnie są to osoby całkowicie wykluczone finansowo. W ocenie Fundacji zapewnienie takim osobom informacji, gdzie mogą szukać pomocy w przypadku problemów z umową pożyczki lombardowej lub przedsiębiorcą wydaje się być bardzo cenne, a wręcz niezbędne.

7. W art. 8 projektu ustawy lombardowej proponuje się zastąpienie sformułowania „formułuje się" na „powinna być sformułowana".

9. W art. 36 ust. 2 proponuje się dodać: „Środki na pokrycie kapitału zakładowego nie mogą pochodzić z kredytu, pożyczki, emisji obligacji lub ze źródeł nieudokumentowanych".

Podobne rozwiązanie obejmuje firmy pożyczkowe na podstawie przepisów ustawy o kredycie konsumenckim i w ocenie Fundacji wpływa ono również na zapewnienie transparentności prowadzenia każdej działalności, nie tylko lombardowej czy pożyczkowej.

10. W art. 52 projektu ustawy o działalności lombardowej Fundacja proponuje skrócenie okresu prowadzenia działalności bez spełnienia wymogu uzyskania wpisu do rejestru KNF z 12 miesięcy do 6 miesięcy.

W ocenie Fundacji jak najszybsze poddanie regulacjom rynku lombardowego jest jak najbardziej pożądane i nie powinno być przesuwane w czasie. Tym bardziej, że ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2023 r., a nałożone na przedsiębiorców obowiązki nie są tak skomplikowane i obciążające jak w przypadku przedsiębiorców, do których zastosowanie znajdują przepisy ustawy o kredycie konsumenckim.

11. Zmiany w przepisach obowiązujących

W art. 50 projektu ustawy projektodawca wskazał na zmiany w ustawie o kredycie konsumenckim oraz w ustawie o prawach konsumenta. Jednocześnie projektodawca w OSR na str. 2 do projektu ustawy wskazał, iż „W zakresie kontroli działalności planowany efekt projektowanej regulacji ma być tożsamy z obowiązującą regulacją ustawy o kredycie konsumenckim tzn. KNF będzie odpowiadał za rejestrację działalności lombardowej, Prezes UOKiK dzięki prawidłowej identyfikacji podmiotów prowadzących taką działalność będzie mógł dokonać skutecznej kontroli tej działalności, a Rzecznik Finansowy podejmować interwencję w sprawach indywidualnych". W ocenie Fundacji Rynku Finansowego, aby tak się stało i

Rzecznik Finansowy mógł podejmować interwencję w sprawach indywidualnych konieczne jest wprowadzenie stosownych zmian do ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (t.j. Dz. U. z 2022, poz. 187). Po pierwsze w art. 2 pkt 3) wskazanej ustawy należy dodać jako podmiot rynku finansowego przedsiębiorców prowadzących działalność lombardową. Po drugie należałoby ustalić wysokość składki, jaką powinni ponosić właściciele lombardów na rzecz działalności Rzecznika i jego Biura (art. 20 ustawy o Rzeczniku Finansowym). Odpowiednie zmiany powinny również zostać dokonane w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 27 października 2017 r. w sprawie terminów uiszczania, wysokości i sposobu obliczania należności na pokrycie kosztów działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura.
Bez wprowadzenia powyżej wskazanych zmian konsumenci zostaną pozbawieni możliwości korzystania z instytucji Rzecznika Finansowego w przypadku problemów z umową pożyczki lombardowej. Projektodawca w art. 50 ustawy o działalności lombardowej wprowadził bowiem zmianę do art. 4 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. z 2022 r. poz. 246) polegającą na wyłączeniu z zakresu ustawy o kredycie konsumenckim umów pożyczek lombardowych. Powyższe oznacza, że tym samym przedsiębiorcy prowadzący działalność lombardową nie będą mogli być uznani za podmiot rynku finansowego w ramach art. 2 pkt 3) lit. h ustawy o Rzeczniku Finansowym.

D. ZAŁĄCZONE DOKUMENTY

1	
2	
3	
4	
5	
6	
7	
8	

E. Niniejsze zgłoszenie dotyczy uzupełnienia braków formalnych/zmiany danych zgłoszenia dokonanego dnia** .....

(podać datę z części F poprzedniego zgłoszenia)

F. OSOBA SKŁADAJĄCA ZGŁOSZENIE

Imię i nazwisko	Data	Podpis
Agnieszka Wachnicka	09/05/2022	Agnieszka Wachnicka Elektronicznie podpisany przez Agnieszka Wachnicka Data: 2022.05.09 13:14:17 +02'00'

G. KLAUZULA ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ ZA SKŁADANIE FAŁSZYWYCH ZEZNAŃ

Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia Agnieszka Wachnicka Elektronicznie podpisany przez Agnieszka Wachnicka Data: 2022.05.09 13:14:33 +02'00'

(podpis)