

Przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużeniu a zasady ekonomii społecznej na rynku kredytów konsumenckich

Over-Indebtedness Prevention and the Principles of Social Economy in the Consumer Credit Market

Abstract

Effective counteracting of over-indebtedness requires reshaping the relationship between consumers and lenders in accordance with the principles of social economy. This will bring benefits not only to consumers and society as a whole, but also to lenders themselves, who in the longer term may experience the positive financial effects of such action. This paper analyses the indicators of consumer over-indebtedness and the instruments for counteracting this phenomenon, formulating, based on this analysis, a postulate of changing the lenders' approach in accordance with the principle of social economy, under which profit does not constitute the overriding objective. To this end, the subjective and objective indicators of over-indebtedness are discussed, and the instruments for counteracting it are classified into three groups: preventive (education, information, creditworthiness assessment), remedial (debt restructuring), and sanctioning (the free credit sanction, the forgiven credit sanction, restrictions on the enforcement and transferability of receivables) – indicating to what extent the principles of social economy influence their effectiveness. Furthermore, the paper constitutes a proposal for lenders to revise their internal policies in the spirit of social economy – based on the premise that only the combination of statutory regulation with an appropriate attitude of lenders will enable effective counteracting of consumer over-indebtedness.

SŁOWA KLUCZOWE: nadmierne zadłużenie, kredyt konsumencki, ochrona konsumenta, odpowiedzialne kredytowanie, ekonomia społeczna, oddłużanie, restrukturyzacja, zrównoważony rozwój, ESG na rynku finansowym.

KEYWORDS: over-indebtedness, consumer credit, consumer protection, responsible lending, social economy, debt relief, debt restructuring, sustainable development, ESG in the financial market.

FILIP CZUCHWICKI – doktor nauk prawnych, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni, e-mail: filip.czuchwicki@gmail.com, ORCID – 0009-0006-2897-6277.

1 | Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest zwrócenie uwagi na zbieżne z zasadami ekonomii społecznej aspekty pożyczania wraz z próbą nakreślenia perspektywy na przyszłość przy zastosowaniu ekonomicznej i behawioralnej analizy prawa^[1]. Takie spojrzenie pozwala na wysnucie tezy, że nowoczesne stosunki kredytowe powinny się kształtować z poszanowaniem zasad ekonomii społecznej oraz przy udziale podmiotów ekonomii społecznej, których naturalnym przedmiotem działalności jest m.in. poradnictwo zadłużeniowe. Kredytodawcy, projektując wewnętrzne reguły postępowania, powinni implementować te zasady oraz kłaść szczególnie nacisk na współpracę z podmiotami sektora ekonomii społecznej, a ustawodawca i nadzorca publiczny powinni tworzyć warunki do rzeczywistego stosowania instrumentów przeciwdziałania nadmiernemu zadłużeniu. Podstawą jest jednak zrozumienie, że takie działanie zapewni pomyślność nie tylko kredytobiorcom, ale również kredytodawcom.

W tym miejscu należy postawić pytanie, czy w dzisiejszej rzeczywistości, w której zyski banków biją rekordy^[2], a spory sądowe w przedmiocie kredytów frankowych i sankcji kredytu darmowego występują na niespotykaną dotychczas skalę^[3], znajdzie się jeszcze przestrzeń na zmianę i spojrzenie na relacje instytucji finansowych i ich klientów z perspektywy postulatów ekonomii społecznej, gdzie prymat nad zyskiem ma człowiek? Czy powszechne na rynku finansowym dążenie do maksymalizacji zysku nie powoduje przypadkiem konieczności ponoszenia zwiększonych kosztów po stronie klientów, pracowników, a czasami nawet środowiska, które w ostateczności zostaną pokryte przez nas wszystkich w drodze zwiększonych wydatków socjalnych

¹ Zob. więcej Tomasz Nieborak, *Tworzenie i stosowanie prawa rynku finansowego a proces ekonomizacji prawa* (Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2016), 57–74, 174–228.

² Anna Cieślak-Wróblewska, „Banki pobiły swój rekord. Zysk za 2025 rok powyżej oczekiwań” *Rzeczpospolita*, 11 lutego 2026, <https://www.rp.pl/banki/art43788351-banki-pobily-swoj-rekord-zysk-za-2025-rok-powyzej-oczekiwan> [dostęp: 18.05.2026].

³ Michał Kisiel, „Sankcja kredytu darmowego wciąż rośnie jak na drożdżach” *Bankier.pl*, 17 marca 2026, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Sankcja-kredytu-darmowego-wciaz-rosnie-jak-na-drozdzach-9099051.html> [dostęp: 18.05.2026]; Narodowy Bank Polski, *Raport o stabilności systemu finansowego. Czerwiec 2026 r.* (Warszawa: Narodowy Bank Polski, 2026), 34–35, <https://nbp.pl/raport-o-stabilnosci-systemu-finansowego-czerwiec-2026/> [dostęp: 19.08.2026].

i zdrowotnych państwa[4]? Wydaje się, że właśnie dziś szeroko rozumiane postulaty ekonomii społecznej i solidaryzmu społecznego powinny wskazywać kierunek kształtowania rynku finansowego w duchu zrównoważonego rozwoju i ochrony jego najsłabszych uczestników, którymi na rynku finansowym są nadmiernie zadłużeni konsumenci[5]. Kluczowym elementem tej ochrony jest odpowiednie uregulowanie stosunków kredytowych, szczególnie w zakresie adekwatnych instrumentów przeciwdziałania nadmiernemu zadłużeniu[6]. Niniejsze opracowanie analizuje zaproponowane w projekcie ustawy o kredycie konsumenckim[7] instrumenty przeciwdziałania nadmiernemu zadłużeniu z perspektywy postulatów ekonomii społecznej (m.in. prymatu człowieka i celu społecznego nad kapitałem oraz przeciwdziałania wykluczeniu i reintegracji społeczno-zawodowej). W analizie przepisów posłużono się metodą formalno-dogmatyczną z wykorzystaniem różnych sposobów wykładni dokonywanej dynamicznie, a pomocniczo – metodą historycznoprawną w celu wskazania genezy obowiązujących rozwiązań. Prace nad projektem są dynamiczne i niebawem dotychczasowe propozycje legislacyjne mogą zostać zastąpione nowymi, jednak zaproponowane rozwiązania dotyczące nadmiernego zadłużenia stanowią istotny punkt odniesienia zarówno dla zrozumienia relacji między konsumentem a kredytodawcą na tej płaszczyźnie, jak i dla dalszych dyskusji

4 Olha O. Cherednychenko, „On the Bumpy Road to Responsible Lending in the Digital Marketplace: The New EU Consumer Credit Directive” *Journal of Consumer Policy*, nr 2 (2024): 243; Mário B. Ferreira et al., „On the Relation Between Over-Indebtedness and Well-Being: An Analysis of the Mechanisms Influencing Health, Sleep, Life Satisfaction, and Emotional Well-Being” *Frontiers in Psychology*, 12 (2021): 1–2; Doris Neuberger, Udo Reifner, „Systemic Usury and the European Consumer Credit Directive” *Thünen-Series of Applied Economic Theory Working Paper*, nr 161 (2019): 6–7, <https://hdl.handle.net/10419/209120> [dostęp: 19.08.2026].

5 Por. OECD/European Union, *Social Economy in Europe: Contributing to Competitiveness and Prosperity* (Paris: OECD Publishing, 2025), 9; OECD, *What is the Social and Solidarity Economy? A Review of Concepts*, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers, nr 2023/13 (Paris: OECD Publishing, 2023), 6–7; Andrzej Powalowski, Ewa Przeszło, „Wsparcie dla ekonomii społecznej – aspekty prawne” *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 7 (2023): 3–4. Nt. pojęcia ekonomii społecznej zob. więcej Barbara Godlewska-Bujok, „Ekonomia społeczna – nowa ustawa krokiem ku pełniejszemu zatrudnieniu?” *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, nr 10 (2022): 10–11.

6 Zob. więcej Irina Domurath, „Verbrauchercredit als Daseinsvorsorge?” *Wirtschaftsdienst*, nr 3 (2022): 191–192.

7 Projekt ustawy o kredycie konsumenckim, UC82, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12399650/katalog/13141452#13141452> [dostęp: 15.05.2026] (dalej: projekt ustawy lub proj. u.k.k.).

nad kolejnym projektem.

Ewolucja relacji konsumenta i kredytodawcy postępuje już od kilkunastu lat i można powiedzieć, że wraz z propozycjami zgłoszonymi w projektowanej ustawie o kredycie konsumenckim osiąga fazę dojrzałą. Zarówno prawodawca unijny (każde projektowane regulacje w tym zakresie będą wynikiem transpozycji trzeciej dyrektywy o kredycie konsumenckim z 2023 roku do polskiego porządku prawnego)[8], jak i polski ustawodawca jasno widzą potrzebę przygotowania nowych rozwiązań[9] są projektowane nie tylko w duchu ochrony konsumenta, skupiającej się w dużej mierze na jego edukacji, lecz także odpowiedzialnego kredytowania polegającego na kreowaniu postaw kredytodawcy zorientowanych na restrukturyzację zadłużenia w sytuacjach, w których konsument nie jest w stanie wykonać ciężącego na nim zobowiązania[10]. Skala kredytowania jest bowiem tak duża, że nie da się przy projektowaniu rozwiązań związanych z kredytem konsumenckim pominąć kwestii przeciwdziałania skutkom nadmiernego zadłużenia, które występują przecież proporcjonalnie do tej skali (2,4 mln osób nie spłaca terminowo swoich zobowiązań o łącznej wartości 81,3 mld zł, a średnia zaległość dłużnika wynosi ok. 34 tys. zł)[11]. Takie podejście jest zbieżne z postulatami ekonomii społecznej i jasno pokazuje, że zajmują one doniosłe miejsce we współczesnym rozumieniu stosunków kredytowych przez prawodawców.

Jednak w tym miejscu należy postawić pytanie, czy przełoży się to na adekwatne formułowanie polityki kredytodawców na rynku finansowym. Choć projektowane normy prawne obligują kredytodawców do podejmowania pew-

8 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2225 z dnia 18 października 2023 r. w sprawie umów o kredyt konsumentki oraz uchylająca dyrektywę 2008/48/WE (Dz.Urz. UE L 2023/2225 ze zm.).

9 Cherednychenko, „On the Bumpy Road to Responsible Lending”, 242; Piotr Gałązka, „Obowiązki informacyjne przedkontraktowe w projekcie nowej dyrektywy o kredycie konsumenckim w świetle dotychczasowych regulacji unijnych” *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, nr 10 (2021): 64–66. Zob. też Beata Pachuca-Smulska, „Regulacja transgraniczności w dyrektywie 2008/48/WE o kredycie konsumenckim – próba oceny po 10 latach jej obowiązywania” *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 9 (2020): 26–34.

10 Cherednychenko, „On the Bumpy Road to Responsible Lending”, 258–259; Olha O. Cherednychenko, Jesse M. Meindersma, „Irresponsible Lending in the Post-Crisis Era: Is the EU Consumer Credit Directive Fit for Its Purpose?” *Journal of Consumer Policy*, nr 4 (2019): 484.

11 Dane BIG InfoMonitor S.A. na koniec grudnia 2025 r., <https://media.big.pl/dlug-trendy> [dostęp: 22.05.2026].

nych czynności, powstają pytania, czy na pewno rozumieją oni, jaka jest potrzeba tego działania oraz czy, działając zgodnie z postulatami ekonomii społecznej, mogą w istocie odnieść korzyść?

2 | Nadmierne zadłużenie jako zjawisko wielowymiarowe

Problem nadmiernego zadłużenia jest złożony i można zidentyfikować go, analizując różne płaszczyzny – ekonomiczną, temporalną, behawioralną i społeczną. W kontekście ekonomicznym nadmierne zadłużenie identyfikuje się w drodze analizy wskaźników, spośród których na szczególną uwagę zasługuje badanie relacji poziomu dochodu do długu (*debt to income* i *debt service to income*)^[12]. Wskaźniki te pomagają określić limit zadłużenia, po przekroczeniu którego dłużnik może mieć problem z jego spłatą^[13]. Odwołują się do nich rekomendacje T^[14] i S^[15] Komisji Nadzoru Finansowego, których wspólnym celem jest zapewnienie stabilności i bezpieczeństwa sektora bankowego poprzez określenie zbioru dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem kredytowym (a pośrednio zasad dokonywania oceny zdolności kredytowej). Te praktyki z jednej strony zapewniają bezpieczeństwo sektora bankowego, z drugiej jednak pełnią istotną rolę w przeciwdziałaniu nadmiernemu zadłużeniu, ograniczając podaż kredytów.

¹² Nt. wskaźników i ich roli zob. więcej Grzegorz Wałęga, Agnieszka Wałęga, „Over-Indebted Households in Poland: Classification Tree Analysis” *Social Indicators Research*, 153 (2021): 564; Piotr Bańbuła et al., *Which Households are Really Financially Distressed: How Micro Data Could Inform Macroprudential Policy*. Materiały z warsztatów IFC „Combining micro and macro statistical data for financial stability analysis. Experiences, opportunities and challenges”, Warszawa, 14–15 grudnia 2015, 3–4, https://www.researchgate.net/publication/303442823_Which_households_are_really_financially_distressed_How_micro_data_could_inform_macroprudential_policy [dostęp: 20.04.2026].

¹³ Róża Milic-Czerniak, „Nadmierne zadłużenie, niewypłacalność gospodarstw domowych i upadłość konsumencka”, [w:] *Finanse osobiste*, red. Krzysztof Waliszewski (Warszawa: PAN, 2022), 249–251.

¹⁴ Uchwała Nr 59/2013 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie wydania Rekomendacji T dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych (Dz.Urz. KNF z 2013 r., poz. 11 ze zm.; dalej: rek. T lub rekomendacja T).

¹⁵ Uchwała Nr 492/2019 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 3 grudnia 2019 r. w sprawie wydania Rekomendacji S dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie (Dz.Urz. KNF z 2019 r., poz. 39 ze zm.; dalej: rek. S lub rekomendacja S).

DSTI jest wskaźnikiem określającym, jaka część dochodu przeznaczana jest na spłatę zadłużenia w wybranym ujęciu czasowym, np. rocznym^[16]. Przykładowo wskaźnik ten – w odniesieniu do kredytów konsumpcyjnych udzielanych przez banki, do której to kategorii zalicza się również kredyty konsumenckie – stanowi relację miesięcznej wartości wszystkich przypadających do spłaty rat kredytowych do miesięcznego dochodu netto gospodarstwa domowego i określa, jaka część dochodu przeznaczana jest co miesiąc na spłatę długu (z pominięciem kredytów na karcie kredytowej, w linii kredytowej lub w rachunku bieżącym). Według danych za 2024 r. DSTI przekraczał 50% w przypadku 23,3% takich kredytów, o łącznej wartości ok. 45,3 mld zł^[17]. DTI z kolei obrazuje poziom relacji wydatków związanych z obsługą zobowiązań kredytowych i zobowiązań finansowych innych niż zobowiązania kredytowe do dochodu^[18].

3 | Mierzalne przejawy nadmiernego zadłużenia – ujęcie ekonomiczne

W świetle rekomendacji T i S te dwa wskaźniki są zatem podobne, jednak podlegają odmiennym uwarunkowaniom (DTI dotyczy kredytów detalicznych niezabezpieczonych hipoteką, a DSTI hipotecznych). Banki zgodnie z rekomendacją T mają indywidualnie ustalić poziom akceptowalnego DTI dla kredytów detalicznych odpowiednio do specyfiki działalności oraz apetytu na ryzyko w strategii zarządzania ryzykiem (rekomendacje nr 1 i 9). Zgodnie z brzmieniem rekomendacji S podobne strategie dotyczą ustalania wskaźnika DSTI w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie (rekomendacje nr 1 i 9), jednak w tym przypadku zdecydowano się na określenie poziomów ostrożnościowych. Banki powinny zachować szczególną ostrożność, gdy DSTI wynosi odpowiednio 40% dla klientów o dochodach nieprzekraczających przeciętnego poziomu wynagrodzeń w danym regionie i 50% dla pozostałych klientów (rekomendacja 9.3). Co więcej, bank powinien wytypować klientów łączących wysoki DSTI (powyżej 30% dla osób o dochodach poniżej przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce lub regionie, 40% dla

¹⁶ Por. rekomendacja S, 15; UKNF, *Informacja na temat sytuacji sektora bankowego w 2024 roku* (Warszawa: UKNF, 2025), 23, https://www.knf.gov.pl/?articleId=95877&p_id=18 [dostęp: 17.04.2026].

¹⁷ UKNF, *Informacja na temat sytuacji sektora bankowego w 2024 roku*, 30.

¹⁸ rekomendacja T, 6.

pozostałych) z niskim buforem dochodowym i co najmniej raz w roku weryfikować ich odporność na wzrost stóp procentowych, zwłaszcza przy stopach niskich (rekomendacja 19.5). Zauważyć w tym miejscu należy, że opieranie się przy ocenie zdolności kredytowej jedynie na wskaźnikach może w skrajnym przypadku doprowadzić do dyskryminacji pośredniej w związku z odmową udzielenia kredytu na ich podstawie^[19].

Nie każdy kredytodawca jest obowiązany stosować przedmiotowe rekomendacje. Wyłączone spod ich zakresu są instytucje pożyczkowe, które jako podmioty niefinansujące udzielania kredytów z depozytów nie podlegają nadzorowi publicznemu na warunkach podobnych do banków (czy na zasadzie proporcjonalności banków spółdzielczych i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych). Projekt ustawy o kredycie konsumenckim zakłada przyznanie Komisji Nadzoru Finansowego uprawnienia do wydawania rekomendacji dotyczących dobrych praktyk w badaniu zdolności kredytowej. Rekomendacje te mają objąć wszystkich kredytodawców, w tym instytucje pożyczkowe (art. 116 ust. 2 proj. u.k.k. i art. 140 pkt 7 proj. u.k.k.). Kwestia przygotowywania rekomendacji KNF dla instytucji pożyczkowych wpisuje się w postępującą regulację tej grupy pożyczkodawców.

4 | Czas jako wyznacznik nadmiernego zadłużenia

Drugie obiektywne kryterium nadmiernego zadłużenia ma charakter temporalny. Dotyczy ono dopuszczalnego okresu opóźnienia w spłacie, po którego przekroczeniu pojawia się zagrożenie niewypłacalnością. Opóźnienie występuje już od dnia następującego po dniu wskazanym w umowie jako dzień płatności, w świetle czego należy przyjąć, że kryterium temporalne może być spełnione już w tym czasie, choć oczywiście drobne opóźnienia w płatnościach zdarzają się często i są zjawiskiem powszechnie akceptowalnym.

Nie istnieją normy prawne, które bezpośrednio wskazywałyby, jaki okres opóźnienia skorelowany jest ze stanem nadmiernego zadłużenia, a wspomniane rekomendacje T i S odnoszą się do tego pośrednio, wspominając m.in.

¹⁹ Por. Nicolas Albacete, Pirmin Fessler, Peter Lindner, „One Policy to Rule them All? On the Effectiveness of LTV, DTI and DSTI Ratio Limits as Macroprudential Policy Tools” *Financial Stability Report*, 35 (2018): 80; Neuberger, Reifner, „Systemic Usury”, 5–6.

o konieczności monitorowania opóźnień[20]. Wydaje się jednak, że takie okresy można zdekodować w świetle obowiązujących u wierzycieli reguł określających termin opóźnienia, po którym umowę kredytową należy wypowiedzieć. Pośrednio terminy te można również dekodować, posługując się normami regulującymi rachunkowość banków, które wiążą okres opóźnienia z koniecznością budowania odpisu w związku z ryzykiem utraty wartości kredytu. Wprost – choć na zupełnie odmiennych zasadach – do czasowego kryterium odwołuje się zarówno rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków[21], jak i rekomendacja R Komisji Nadzoru Finansowego dotycząca zasad klasyfikacji ekspozycji kredytowych, szacowania i ujmowania oczekiwanych strat kredytowych oraz zarządzania ryzykiem kredytowym[22], wskazując dopuszczalny 30-dniowy próg jako moment, po którego przekroczeniu bank powinien przeklasyfikować ekspozycję kredytową[23]. Drugą wspólną granicą jest opóźnienie wynoszące powyżej 90 dni, które aktywuje domniemanie utraty wartości kredytu w rozumieniu pkt B5.5.37 MSSF 9[24], niewykonanie zobowiązania

20 Por. rekomendacja 13.6 lit. b rek. T (pojęcie tzw. wczesnych opóźnień: 0–30 dni przeterminowania, których zaległości powstały w pierwszych trzech miesiącach spłaty), rekomendacja 17.5 lit. a rek. T (zapewnienie skutecznego systemu raportowania); rekomendacja 18.4 lit. c i 23.8 lit. a rek. S (obowiązki raportowania wielkości opóźnień, migracji między ich klasami oraz identyfikacji ekspozycji z utratą wartości). W tym zakresie należy również zwrócić uwagę na obowiązek pomijania w bieżącej ocenie wartości zabezpieczenia hipotecznego nieruchomości niezbytej w okresie trzech lat od wszczęcia egzekucji, zgodnie z rekomendacją 14.14 rek. S.

21 Rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 18 lutego 2026 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków (Dz.U. poz. 311; dalej: rozporządzenie MF).

22 Uchwała Nr 129/2021 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie wydania Rekomendacji R dotyczącej zasad klasyfikacji ekspozycji kredytowych, szacowania i ujmowania oczekiwanych strat kredytowych oraz zarządzania ryzykiem kredytowym (Dz.Urz. KNF z 2021 r., poz. 9; dalej: rek. R).

23 Załącznik nr 1, część II ust. 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia MF; rekomendacja 17.6 rek. R.

24 Reguły przyjęte rozporządzeniem Komisji (UE) 2023/1803 z dnia 13 sierpnia 2023 r. przyjmującym określone międzynarodowe standardy rachunkowości zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1606/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.Urz. UE L 237 z 26.09.2023, s. 1 ze zm.).

w rozumieniu art. 178 ust. 1 lit. b CRR^[25] oraz, w polskim reżimie rachunkowym, skutkuje klasyfikacją do grupy „zagrożonych” z rezerwą celową sięgającą – w zależności od indywidualnej oceny – nawet do 100% wartości ekspozycji w kategorii „stracone”. Te kryteria stanowią kluczowe czynniki wpływające na dochodowość kredytodawcy. Można zatem przypuszczać, że kredytodawca będzie zainteresowany zastosowaniem możliwych narzędzi przeciwdziałających nadmiernemu zadłużeniu właśnie w okresie poprzedzającym przekroczenie wspomnianych progów, choć na skutek ich zastosowania może dojść do czasowego obniżenia wartości jego aktywów (por. art. 47b ust. 1 CRR oraz pkt 5.4.3 i B5.5.25–B5.5.27 MSSF 9). Nie zmienia to jednak faktu, że pomyślna restrukturyzacja – skutkująca spłatą większości zadłużenia konsumenta – jest długofalowo korzystna dla kredytodawcy.

Omawiane powyżej reguły nie są jednak wspólne dla wszystkich podmiotów rynku. Wskazują one jedynie możliwe przyczyny odwołania się do 90-dniowego terminu w projekcie ustawy o kredycie konsumenckim, który ma wprowadzić jednolite standardy dla całego sektora. Kredytodawcy mają obowiązek bezpłatnego przekazania informacji o możliwości skorzystania z poradnictwa oddłużeniowego konsumentom, którzy mają zidentyfikowane trudności w spłacie swoich zobowiązań finansowych, w szczególności gdy opóźnienie przekracza 90 dni (art. 69 ust. 2 proj. u.k.k.). Co więcej, w przypadku opóźnienia konsumenta w spłacie kredytu, do obowiązku kredytodawcy należy, zgodnie z art. 21a ustawy o kredycie konsumenckim^[26], wezwanie konsumenta do spłaty należności w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania ze wskazaniem możliwości złożenia wniosku o restrukturyzację kredytu w tym terminie. Dopiero po tym okresie kredytodawca może wypowiedzieć umowę kredytu i skierować sprawę na drogę postępowania sądowego.

5 | Behawioralne i społeczne płaszczyzny identyfikacji nadmiernego zadłużenia

Pozostałe dwie płaszczyzny nadmiernego zadłużenia dotyczą indywidualnego

²⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.Urz. UE L 176 z 27.06.2013, s. 1 ze zm.).

²⁶ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1362; dalej: ustawa o kredycie konsumenckim lub u.k.k.).

odczucia określonej osoby na temat własnych finansów – dług i związany z tym stan nadmiernego zadłużenia stanowią przecież subiektywne doświadczenie psychologiczne (abstrahując od braku samokontroli, który stanowi jeden z głównych czynników nadmiernego zadłużenia)[27]. Powstaje w tym miejscu pytanie o relację między subiektywnymi a obiektywnymi aspektami nadmiernego zadłużenia. Wydaje się, że te płaszczyzny przenikają się, choć elementy subiektywne występują często później niż obiektywne, które mogą stanowić kryterium wczesnego ostrzegania. Jednak to właśnie elementy subiektywne – takie jak istotne ograniczenie funkcjonowania w społeczeństwie w związku z posiadanymi zobowiązaniami czy osobiste odczucia co do ciężaru zadłużenia – stanowią kluczowe elementy dobrostanu psychicznego, a także jedną z przyczyn, dla których projektowane są mechanizmy przeciwdziałania nadmiernemu zadłużeniu[28]. Choć mechanizmy te mają za zadanie dbanie o bezpieczeństwo zarówno kredytodawców, jak i kredytobiorców, pośrednio wpływają również na odciążenie systemu opieki społecznej i zdrowotnej. W tym miejscu należy jednak postawić pytanie, czy możliwe jest zaprojektowanie regulacji w ten sposób, aby nie tylko przeciwdziałać nadmiernemu zadłużeniu, ale także wpływać na budowanie dobrostanu finansowego konsumentów[29]. Odpowiedzią jest zmiana relacji między kredytodawcą a konsumentem oraz kształtowanie ich w duchu ekonomii społecznej i społecznej odpowiedzialności biznesu. Prace nad projektem ustawy o kredycie konsumenckim stanowią w tym względzie doskonałą okazję do zmian.

6 | Mechanizmy ochrony przed nadmiernym zadłużeniem

Projekt ustawy o kredycie konsumenckim dużo uwagi poświęca problemowi nadmiernego zadłużenia i proponuje wdrożenie szerokiej gamy instrumentów przeciwdziałających temu zjawisku. Zakwalifikować je można do trzech osob-

27 Stephen E. G. Lea, „Debt and Overindebtedness: Psychological Evidence and its Policy Implications” *Social Issues and Policy Review*, nr 1 (2021): 150; Ferreira et al., „On the Relation Between Over-Indebtedness and Well-Being”, 2–3; Norbert Duczkowski, Lubomir Słowik, „Wpływ subiektywnej oceny sytuacji materialnej na zadłużenie gospodarstw domowych” *Wiadomości Statystyczne. The Polish Statistician*, nr 8 (2022): 47.

28 Lea, „Debt and Overindebtedness”, 163.

29 Por. Ferreira et al., „On the Relation Between Over-Indebtedness and Well-Being”, 10. Na temat definicji dobrostanu finansowego zob. więcej OECD, *G20 Policy Note on Financial Well-Being* (Paris: OECD Publishing, 2024), 23.

nych kategorii: prewencyjnej, naprawczej i sankcyjnej, przy czym niektóre rozwiązania mogą mieć charakter mieszany. W przeważającej mierze instrumenty te funkcjonują w obecnym otoczeniu prawnym, jednak w świetle zaproponowanych istotnych zmian ich omówienie nabiera nowego znaczenia. Skuteczne wdrożenie tych mechanizmów będzie niekiedy wymagać spojrzenia z perspektywy innej niż zysk, w której człowiek i jego dobrostan stanowią wartość nadrzędną. Wdrożenie właśnie tej zasady ekonomii społecznej umożliwi realne przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużeniu.

Do instrumentów prewencyjnych, skupiających się na zapobieganiu powstawaniu nadmiernego zadłużenia, należą: edukacja finansowa (odpowiedzialna reklama, asysta przedkontraktowa, usługi doradcze), odpowiedzialne kredytowanie (ocena zdolności kredytowej), limity kosztowe (maksymalne odsetki, maksymalny pozaodsetkowy koszt kredytu) oraz poradnictwo oddłużeniowe (które można zakwalifikować również jako instrument naprawczy, bowiem usługi te dotyczą sytuacji, w której konsument jest zadłużony). Instrumenty naprawcze, prócz wspomnianego poradnictwa, umożliwiają restrukturyzację zadłużenia. Z kolei instrumenty sankcyjne mają dyscyplinować kredytodawców wykraczających poza określone modele zachowania zarówno w ramach prywatnoprawnych uprawnień konsumenta (sankcja kredytu darmowego, sankcja kredytu darowanego, ograniczanie dochodzenia i zbywalności wierzytelności), jak i publicznoprawnych uprawnień wyspecjalizowanych organów administracji państwowej (nadzór KNE, decyzje UOKiK, interwencje RF).

7 | Instrumenty prewencyjne w służbie dobrostanu finansowego konsumenta

Projektowana ustawa wprowadza spójny zespół instrumentów prewencyjnych, kładąc szczególny nacisk na edukację finansową. Jej przejawem jest m.in. sformułowanie nowych zasad odpowiedzialnej reklamy, która powinna jasno wskazywać, że z pożyczaniem wiązą się określone koszty (art. 7 pkt 2 i 8 proj. u.k.k.). Regulację dotyczącą reklamy uzupełnia obowiązek dokonywania asysty przedkontraktowej przez kredytodawcę polegającej na bezpłatnym wyjaśnieniu warunków zawieranych umów w celu umożliwienia konsumentowi oceny, czy kredyt i ewentualne umowy o świadczenie usług dodatkowych są dostosowane do jego potrzeb i sytuacji finansowej (art. 27 ust. 1 proj.

u.k.k.)[30]. W kontekście edukacji rozumieć również należy unormowanie zasad świadczenia usług doradczych, które w obowiązującej ustawie o kredycie konsumenckim nie są uregulowane. Usługi te mają być wykonywane w najlepszym interesie konsumenta, w drodze odpowiedniej rekomendacji dokonanej na podstawie jego aktualnych potrzeb, sytuacji finansowej i osobistej, preferencji oraz celów, przy uwzględnieniu szczególnych wymagań zgłoszonych przez konsumenta oraz rozsądnych założeń dotyczących ryzyka w okresie obowiązywania umowy o kredyt konsumencki (art. 86 proj. u.k.k.). Opisane powyżej unormowania wskazują na wzmocnienie roli konsumenta w modelu świadomego konsumenta i częściowo konsumenta szczególnie wrażliwego[31], który mógłby nie zdawać sobie sprawy np. z oczywistego faktu, że pożyczanie kosztuje[32]. Niezależnie od modelu funkcjonowania nacisk na budowanie szeroko pojętych rozwiązań związanych z edukacją jest w projektowanej ustawie szczególnie widoczny.

Drugi instrument prewencyjny polega na udzielaniu kredytu zgodnie z zasadami odpowiedzialnego kredytowania[33], które w świetle analizowanego projektu ustawy dotyczą przede wszystkim realizacji obowiązków związanych z dokonywaniem oceny zdolności kredytowej. W tym miejscu zaznaczyć należy, że zarówno reguły dokonywania oceny zdolności kredytowej, jak i sankcje związane z ich nieprzestrzeganiem zostały rozbudowane w porównaniu z aktualnie obowiązującymi przepisami. Wydaje się, że oddziaływanie projektowanych rozwiązań na rynek – w szczególności w związku ze znacznym zaostrzeniem sankcji – może doprowadzić, co najmniej w pierwszym okresie, do obniżenia akcji kredytowej. Należy jednak zaznaczyć, że sankcje te są częściowo znane i mają zastosowanie w obecnie obowiązującym stanie prawnym do instytucji

30 Gałązka, „Obowiązki informacyjne przedkontraktowe”, 72–73; Cherednychenko, „On the Bumpy Road to Responsible Lending”, 248.

31 Na temat modelu konsumenta szczególnie wrażliwego zob. rezolucję Parlamentu Europejskiego z 22 maja 2012 r. w sprawie strategii na rzecz wzmocnienia praw szczególnie wrażliwych konsumentów (Dz.Urz. UE C 264E z 13.09.2013, s. 11) oraz European Parliamentary Research Service, *Vulnerable Consumers*, Briefing PE 690.619 (Bruksela: European Parliament, 2021), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690619/EPRS_BRI\(2021\)690619_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690619/EPRS_BRI(2021)690619_EN.pdf) [dostęp: 22.05.2026].

32 Zob. więcej Ewa Łętowska, *Prawo umów konsumenckich* (Warszawa: C.H. Beck, 2002), 2–34; Monika Jagielska, *Słabsza strona kontraktu i jej ochrona* (Warszawa: C.H. Beck, 2024), 16–20.

33 Zob. Edyta Rutkowska-Tomaszewska, Magdalena Paleczna, „Idea odpowiedzialnego kredytowania na rynku niebankowych kredytów konsumenckich w Polsce” *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, nr 6 (2018): 38–52.

pożyczkowych (por. art. 9a u.k.k. w kontekście zakazu dochodzenia i zbywania wierzytelności w związku z udzieleniem kredytu z pominięciem bądź naruszeniem zasad oceny zdolności kredytowej)[34].

Nadrzędnym celem dokonywania oceny zdolności kredytowej ma być interes konsumenta, którym jest zapobieżenie nieodpowiedzialnemu kredytowaniu i nadmiernemu zadłużeniu. Na jej wynik wpływają czynniki istotne dla zwerifikowania prawdopodobieństwa wykonania przez konsumenta zobowiązań wynikających z umowy zgodnie z jej warunkami (art. 29 pkt 1 i 2 proj. u.k.k.)(35]. Sama ocena ma być z kolei dokonana w zakresie niezbędnym i proporcjonalnym do charakteru, okresu obowiązywania i wartości kredytu konsumenckiego oraz związanych z nim ryzyk dla konsumenta (art. 30 ust. 1 proj. u.k.k.). Nie jest przy tym dozwolone naruszanie prawa do prywatności konsumenta w drodze czerpania informacji o nim z sieci społecznościowych dla potrzeb dokonania tej oceny (art. 30 ust. 6 proj. u.k.k.).

Umowa o kredyt konsumencki może zostać zawarta wyłącznie w przypadku, gdy wynik oceny zdolności kredytowej wskazuje, że wykonanie przez konsumenta zobowiązań zgodnie z proponowanymi warunkami jest prawdopodobne (art. 34 proj. u.k.k.). Jeżeli w wyniku oceny zdolności kredytowej kredytodawca odmawia udzielenia finansowania, niezwłocznie informuje o tym konsumenta (art. 37 ust. 1 proj. u.k.k.).

8 | Poradnictwo oddłużeniowe – nowa rola dla podmiotów ekonomii społecznej

Zupełnie nową instytucją zaproponowaną w projekcie ustawy o kredycie konsumenckim jest poradnictwo oddłużeniowe, które polega na udzieleniu nieodpłatnie, na wniosek i za zgodą konsumenta, specjalistycznej i spersonalizowanej pomocy o charakterze technicznym, prawnym lub psychologicznym. Choć poradnictwo w zakresie prawnym będzie oferowane m.in. przez Rzecznika Finansowego, to właśnie podmioty ekonomii społecznej są idealnymi

³⁴ Por. wyrok TS z 11 stycznia 2024 r., C-755/22, Nárokuj s.r.o. przeciwko EC Financial Services, a.s., LEX nr 3651276, pkt 52; wyrok TS z 10 czerwca 2021 r., C-303/20, Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg), LEX nr 3183145, pkt 45.

³⁵ Por. Bernard Smykla, [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. Agnieszka Mikos-Sitek, Piotr Zapadka (Lex/el., 2025), art. 70, nb 1.

partnerami do świadczenia tego typu usług^[36]. Efektywne poradnictwo wymaga jednak stworzenia odpowiedniego modelu współpracy pomiędzy kredytodawcami a podmiotami świadczącymi takie usługi. Kluczowe jest w tym zakresie wypracowanie kanałów komunikacji, które zapewnią realne wsparcie zadłużonemu konsumentowi^[37].

W kontekście popularyzacji korzystania z tych usług wiodącą rolę ma kredytodawca, który bezpłatnie informuje konsumenta o możliwości skorzystania z poradnictwa oddłużeniowego w przypadku odmowy udzielenia kredytu, gdy z informacji, na podstawie których dokonano oceny zdolności kredytowej, wynika, że konsument ma lub może mieć trudności ze spłatą zadłużenia (art. 37 ust. 2 proj. u.k.k.). Ponadto kredytodawca ma obowiązek identyfikacji konsumentów podatnych na ryzyko nadmiernego zadłużenia w czasie rzeczywistym, wdrażając procedury i polityki wczesnego identyfikowania konsumentów doświadczających trudności finansowych (art. 69 ust. 1 proj. u.k.k.). W takich przypadkach również kieruje do konsumenta odpowiednią informację o możliwości skorzystania z poradnictwa oddłużeniowego (art. 69 ust. 2 proj. u.k.k.).

Informacje o poradnictwie zawierać ma również sama umowa o kredyt konsumencki, która określa co najmniej dane kontaktowe Rzecznika Finansowego umożliwiające skorzystanie z poradnictwa oraz rekomendację dla konsumenta, aby z niego skorzystał w przypadku, gdy znajdzie się w trudnej sytuacji finansowej w związku ze spłatą kredytu konsumenckiego (art. 48 ust. 1 pkt 23 proj. u.k.k.). Taka informacja jest też udostępniana w lokalach kredytodawcy służących do obsługi konsumenta, na stronie internetowej kredytodawcy oraz za pośrednictwem aplikacji mobilnej (art. 69 ust. 4 proj. u.k.k.).

W tym miejscu należy zaznaczyć, że propozycja wprowadzenia do porządku prawnego świadczenia tego typu usług – choć jest krokiem w dobrą stronę – w związku z brakiem odpłatności bądź przewidzianego finansowania może napotkać bariery w postaci braku środków na tego rodzaju działania. Niezależnie od kwestii finansowania wydaje się jednak, że jednym ze spodziewanych skutków wprowadzenia instytucji poradnictwa oddłużeniowego może

³⁶ OECD/European Union, *Labels for the Social Economy*, Local Economic and Employment Development (LEED) (Paris: OECD Publishing, 2025), 9; Dominik Bierecki, „Cooperative Principles in the Concepts of Social Economy and Social Enterprise in Polish Law” *Prawo i Więź*, nr 3 (2024): 79–83; Godlewska-Bujok, „Ekonomia społeczna”, 10–11. Ogólnie na temat kompetencji Rzecznika Finansowego zob. też Anna Jurkowska-Zeidler, „Aktualne problemy ochrony klienta na rynku bankowym z perspektywy działalności Rzecznika Finansowego” *Gdańskie Studia Prawnicze*, XXXIX (2018): 31–32.

³⁷ Por. Lea, „Debt and Overindebtedness”, 167.

być zarówno wzrost liczby restrukturyzacji kredytów, jak i liczby postępowań sądowych w przedmiocie upadłości konsumenckiej.

9 | Restrukturyzacja zadłużenia jako kluczowy instrument naprawczy

Działania prewencyjne podejmuje się z reguły po to, aby przeciwdziałać nadmiernemu zadłużeniu lub niewypłacalności. Prowadzone jeszcze na przedpolu egzekucji, mają one na celu osiągnięcie pozasądowego porozumienia w sprawie spłaty długu. Wśród przewidzianych w projekcie ustawy o kredycie konsumenckim rozwiązań należy wyszczególnić funkcjonujące również obecnie instrumenty dotyczące odroczenia płatności, zmiany sposobu spłaty czy restrukturyzacji zadłużenia. Zgodnie z projektowaną definicją umowa o odroczenie płatności lub zmianę sposobu spłaty jest umową o kredyt konsumencki, która przewiduje odroczenie lub zmianę sposobu spłaty, w przypadku gdy konsument zalega lub prawdopodobnie będzie zalegał ze spłatą zadłużenia wynikającego z pierwotnej umowy o kredyt konsumencki, jeżeli umowa o odroczenie lub zmianę sposobu spłaty służy zapobiegnięciu ewentualnemu postępowaniu sądowemu w związku z niewykonaniem przez konsumenta zobowiązania oraz gdy warunki przewidziane w tej umowie nie są dla konsumenta mniej korzystne od postanowień zawartych w pierwotnej umowie o kredyt konsumencki, do której odnosi się ta umowa (art. 4 pkt 27 proj. u.k.k.).

Ponadto zadłużenie konsumenta może zostać zrestrukturyzowane na wniosek konsumenta za zgodą kredytodawcy, jeżeli jest to uzasadnione sytuacją konsumenta. Co istotne, sam kredytodawca ma obowiązek w wezwaniu do zapłaty poinformować konsumenta o możliwości złożenia takiego wniosku w terminie 14 dni od dnia jego otrzymania (art. 45 ust. 2 proj. u.k.k.). Restrukturyzacja zadłużenia dokonywana jest na warunkach uzgodnionych przez kredytodawcę i konsumenta i może polegać na całkowitym albo częściowym refinansowaniu umowy o kredyt konsumencki lub zmianie postanowień tej umowy, w szczególności w zakresie: wydłużenia okresu obowiązywania umowy o kredyt konsumencki; zmiany rodzaju umowy o kredyt konsumencki; odroczenia spłaty wszystkich lub części rat na wskazany okres; obniżenia stopy oprocentowania; zawieszenia spłaty kredytu konsumenckiego; częściowej spłaty; przewalutowania; częściowego umorzenia i konsolidacji zadłużenia. Restrukturyzacja umożliwia zatem stronom szeroką zmianę łączących je stosunków prawnych w celu polepszenia sytuacji konsumenta z jednoczesnym

ograniczeniem ryzyka kredytodawcy, które zrealizowałoby się w razie niepodjęcia jakichkolwiek działań. Wydaje się, że relacja umów o odroczenie płatności lub zmianę sposobu spłaty do umowy o restrukturyzację zadłużenia nie jest jednoznacznie określona, a restrukturyzacja może, ale nie musi być umową o odroczenie płatności lub zmianę sposobu spłaty.

Podobny charakter ma obowiązek rozkładania na raty kwot udostępnionych konsumentowi w rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowym w przypadku zmniejszenia albo anulowania limitu kredytu w rachunku. Kredytodawca oferuje wtedy konsumentowi – bez dodatkowych kosztów i przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego – możliwość spłaty faktycznie wypłaconej kwoty w zakresie tego zmniejszenia albo anulowania, w 12 równych ratach miesięcznych, według stopy oprocentowania kredytu mającej zastosowanie do kredytu w rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowym (art. 55 pkt 7 proj. u.k.k.). Analogiczna regulacja, zezwalająca na spłatę w 12 równych ratach miesięcznych, dotyczy także sytuacji zmniejszenia lub anulowania przekroczenia na rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowym (art. 56 ust. 6 proj. u.k.k.).

10 | Proporcjonalność sankcji a motywacja kredytodawców

W kontekście sankcji projekt ustawy nie tylko reguluje kwestię miarkowania sankcji kredytu darmowego, ale również rozszerza jej stosowanie na przypadki niedokonania lub nieprawidłowego przeprowadzenia oceny zdolności kredytowej (art. 66 ust. 5 proj. u.k.k.)^[38]. Wprowadza również nowe instrumenty sankcyjne stosowane w obowiązującej ustawie o kredycie konsumenckim jedynie do niektórych kredytodawców (np. instytucji pożyczkowych). Projekt wprowadza sankcję kredytu darowanego polegającą na braku obowiązku spłaty kapitału przez konsumenta w przypadku, gdy kredyt został udzielony bez złożenia wniosku i zgody klienta (art. 66 ust. 1 proj. u.k.k.) oraz rozszerza zakaz modyfikacji umowy, dochodzenia i zbywania wierzytelności w związku z udzieleniem kredytu z pominięciem bądź naruszeniem zasad oceny zdol-

³⁸ Nt. proporcjonalności sankcji kredytu darmowego i postulatu jej miarkowania, na przykładzie kredytów udzielanych członkom spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, zob. Jacek Skoczek, „Limits of Application of the Institution of Free Credit by a Member of the Cooperative Savings and Credit Union” *Prawo i Więź*, nr 3 (2024): 168–173.

ności kredytowej na wszystkich kredytodawców (art. 35, 40 proj. u.k.k.). Ograniczenie dochodzenia wierzytelności dotyczyć będzie sytuacji, gdy z treści oświadczenia konsumenta lub uzyskanych przez kredytodawcę informacji wynikało, że na dzień zawarcia umowy o kredyt konsumencki konsument miał zaległości w spłacie innego zobowiązania pieniężnego wynoszące powyżej 6 miesięcy, a kredyt konsumencki nie był przeznaczony na spłatę tej zaległości. Będzie ono skuteczne do momentu spłaty wcześniejszych, zaległych powyżej 6 miesięcy zobowiązań pieniężnych przez konsumenta przy jednoczesnym braku zawieszenia biegu przedawnienia i braku możliwości naliczania odsetek (w tym odsetek za opóźnienie, pozaodsetkowych kosztów i innych opłat) za okres ograniczenia (art. 40 proj. u.k.k.).

Takie ujęcie sankcji, w szczególności w kontekście ciężaru dowodu w zakresie obowiązku prawidłowego dokonania oceny zdolności kredytowej, który ciąży na kredytodawcy (art. 32 proj. u.k.k.), może doprowadzić do wydłużenia postępowań sądowych, w których dłużnicy będą kwestionowali prawidłowość dokonywania oceny zdolności kredytowej. W skrajnych przypadkach może to też doprowadzić do przedawnienia wierzytelności kredytodawcy.

W tym miejscu należy jednak postawić pytanie co do adekwatności stosowania sankcji do umów o restrukturyzację zadłużenia, w szczególności w kontekście sankcji kredytu darmowego. *De lege ferenda* w stosunku do umowy o restrukturyzację zadłużenia należy wyłączyć przepisy o sankcji kredytu darmowego oraz stosowanie ograniczeń w rozporządzaniu i dochodzeniu wierzytelności. Wyłączenie to powinno mieć zastosowanie w sytuacji, w której warunki przewidziane w tej umowie nie są dla konsumenta mniej korzystne od postanowień zawartych w pierwotnej umowie lub pierwotnych umowach o kredyt konsumencki, do których odnosi się ta umowa, konsument zalega lub prawdopodobnie będzie zalegał ze spłatą zadłużenia wynikającego z umowy lub umów o kredyt konsumencki, a umowa ta służy zapobiegnięciu ewentualnemu postępowaniu sądowemu w związku z niewykonaniem przez konsumenta zobowiązań. Mając na względzie cel zawierania umowy o restrukturyzację zadłużenia, taki postulat wydaje się uzasadniony i może sprzyjać popularyzacji tego typu rozwiązań. Gdyby z jakiejś przyczyny umowa o restrukturyzację zadłużenia nie spełniała wyżej wymienionych wymogów, byłaby przecież zakwalifikowana jako umowa o kredyt konsumencki, do której zastosowanie miałyby wszystkie możliwe sankcje.

11 | Ekonomia społeczna jako kierunek przebudowy stosunków kredytowych

Analiza zaproponowanych w projekcie ustawy rozwiązań wskazuje, że w obszarze przeciwdziałania nadmiernemu zadłużeniu konsumentów zostały one przygotowane z poszanowaniem postulatów ekonomii społecznej. Ten trend – widoczny również w aktualnie obowiązujących regulacjach – powinien utrzymać się wraz z kolejnymi propozycjami legislacyjnymi dotyczącymi wdrożenia dyrektywy o kredycie konsumenckim z 2023 roku. W szczególności dotyczy to omawianych instrumentów prewencyjnych i naprawczych, tj. obowiązków informacyjnych, edukacji, poradnictwa oddłużeniowego i obowiązków restrukturyzacyjnych. Z kolei sankcje, które obok systemu instytucjonalnej ochrony praw konsumentów pośrednio wpływają na efektywność zastosowania wyżej wymienionych instrumentów, konstruowane są na podstawie klasycznego modelu prywatnoprawnej ochrony konsumenta^[39]. Polega on na budowaniu prawnej nierównowagi na korzyść słabszego ekonomicznie i organizacyjnie konsumenta^[40]. Należy w tym miejscu pozostawić otwarte pytanie o rolę i adekwatność sankcji prywatnoprawnych w kontekście silnej ochrony instytucjonalnej konsumenta.

Kluczowym elementem przeciwdziałania nadmiernemu zadłużeniu na etapie przedsądowym pozostaje restrukturyzacja, która służy zabezpieczeniu interesów konsumenta, jednocześnie obciążając kredytodawcę – przynajmniej na początkowym etapie – dodatkowymi kosztami. Z tej przyczyny, w celu zwiększenia atrakcyjności jej stosowania *de lege ferenda*, należałoby wyłączyć stosowanie sankcji kredytu darmowego oraz ograniczeń w rozporządzaniu i dochodzeniu wierzytelności do umowy o restrukturyzację zadłużenia. Pełne urzeczywistnienie postulatów ekonomii społecznej w sferze stosunków kredytowych wymaga zmiany kultury organizacyjnej kredytodawców, która dokona się, gdy zostanie wsparta przez odpowiednie rozwiązania prawne.

Warunkiem sukcesu stosowania niektórych opisanych w niniejszym opracowaniu mechanizmów jest zaangażowanie kredytodawców, którzy przyjmą

³⁹ Jurkowska-Zeidler, „Aktualne problemy ochrony klienta”, 29–30; Damian Cymań, „Zarys systemu instytucjonalnej ochrony praw konsumentów na rynku finansowym” *Gdańskie Studia Prawnicze*, XXXVIII (2017): 335.

⁴⁰ Filip Czuchwicki, *Umowa kredytu konsumenckiego* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2025), 65.

perspektywę, że zysk nie jest celem samym w sobie. Taka refleksja sprzyja dyskusjom nad społeczną odpowiedzialnością biznesu, która pozostaje w relacji z zasadami ekonomii społecznej^[41]. Przejawem tego powinno być nawiązanie partnerstwa z podmiotami poradnictwa oddłużeniowego (w szczególności podmiotami ekonomii społecznej), pomoc nadmiernie zadłużonym konsumentom poprzez oferowanie działań restrukturyzacyjnych – tam, gdzie to konieczne, z częściowym umorzeniem należności i na preferencyjnych warunkach – oraz wspieranie edukacji i postaw odpowiedzialnego kredytowania z korzyścią dla całego rynku finansowego.

Bibliografia

- Albacete, Nicolas, Pirmin Fessler, Peter Lindner. „One Policy to Rule them All? On the Effectiveness of LTV, DTI and DSTI Ratio Limits as Macroprudential Policy Tools” *Financial Stability Report*, 35 (2018): 67–83.
- Bańbuła, Piotr, Arkadiusz Kotuła, Joanna Przeworska, Paweł Strzelecki. *Which Households are Really Financially Distressed: How Micro Data Could Inform Macroprudential Policy*. Materiały z warsztatów IFC „Combining micro and macro statistical data for financial stability analysis. Experiences, opportunities and challenges”, Warszawa, 14–15 grudnia 2015.
- Bierecki, Dominik. „Cooperative Principles in the Concepts of Social Economy and Social Enterprise in Polish Law” *Prawo i Więź*, nr 3 (2024): 75–87. DOI: 10.36128/priv.vi50.1006.
- Cherednychenko, Olha O. „On the Bumpy Road to Responsible Lending in the Digital Marketplace: The New EU Consumer Credit Directive” *Journal of Consumer Policy*, nr 2 (2024): 241–270. DOI: 10.1007/s10603-024-09564-z.
- Cherednychenko, Olha O., Jesse M. Meindertsma. „Irresponsible Lending in the Post-Crisis Era: Is the EU Consumer Credit Directive Fit for Its Purpose?” *Journal of Consumer Policy*, nr 4 (2019): 483–519. DOI: 10.1007/s10603-019-09421-4.
- Cyman, Damian. „Zarys systemu instytucjonalnej ochrony praw konsumentów na rynku finansowym” *Gdańskie Studia Prawnicze*, XXXVIII (2017): 325–336.
- Czuchwicki, Filip. *Umowa kredytu konsumentckiego*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2025.
- Domurath, Irina. „Verbrauchercredit als Daseinsvorsorge?” *Wirtschaftsdienst*, nr 3

⁴¹ Por. Powalowski, Przeszło, „Wsparcie dla ekonomii społecznej”, 3–4. Nt. społecznej odpowiedzialności banków zob. więcej Włodzimierz Szpringer, *Społeczna odpowiedzialność banków. Między ochroną konsumenta a osłoną socjalną* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2009), 91–135. Krytycznie na temat relacji koncepcji ESG i społecznej odpowiedzialności biznesu do pojęcia interesu spółki zob. Krzysztof Olszak, Angelina Stokłosa, „Interes spółki a koncepcja ESG – dokąd zmierzamy?” *Prawo i Więź*, nr 1 (2025): 367–371.

- (2022): 189–192. DOI: 10.1007/s10273-022-3132-5.
- Duczkowski, Norbert, Lubomir Słowik. „Wpływ subiektywnej oceny sytuacji materialnej na zadłużenie gospodarstw domowych” *Wiadomości Statystyczne. The Polish Statistician*, nr 8 (2022): 41–63. DOI: 10.5604/01.3001.0015.9701.
- European Parliamentary Research Service. *Vulnerable Consumers*. Briefing PE 690.619. Bruksela: European Parliament, 2021. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690619/EPRS_BRI\(2021\)690619_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690619/EPRS_BRI(2021)690619_EN.pdf).
- Ferreira, Mário B., Filipa de Almeida, Jerônimo C. Soro, Márcia Maurer Herter, Diego Costa Pinto, Carla Sofia Silva. „On the Relation Between Over-Indebtedness and Well-Being: An Analysis of the Mechanisms Influencing Health, Sleep, Life Satisfaction, and Emotional Well-Being” *Frontiers in Psychology*, 12 (2021): 591875. DOI: 10.3389/fpsyg.2021.591875.
- Gałązka, Piotr. „Obowiązki informacyjne przedkontraktowe w projekcie nowej dyrektywy o kredycie konsumenckim w świetle dotychczasowych regulacji unijnych” *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, nr 10 (2021): 63–76.
- Godlewska-Bujok, Barbara. „Ekonomia społeczna – nowa ustawa krokiem ku pełniejszemu zatrudnieniu?” *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, nr 10 (2022): 9–16.
- Jagielska, Monika. *Słabsza strona kontraktu i jej ochrona*. Warszawa: C.H. Beck, 2024.
- Jurkowska-Zeidler, Anna. „Aktualne problemy ochrony klienta na rynku bankowym z perspektywy działalności Rzecznika Finansowego” *Gdańskie Studia Prawnicze*, XXXIX (2018): 29–44.
- Lea, Stephen E. G. „Debt and Overindebtedness: Psychological Evidence and its Policy Implications” *Social Issues and Policy Review*, nr 1 (2021): 146–179. DOI: 10.1111/sipr.12074.
- Łętowska, Ewa. *Prawo umów konsumenckich*. Warszawa: C.H. Beck, 2002.
- Milic-Czerniak, Róża. „Nadmierne zadłużenie, niewypłacalność gospodarstw domowych i upadłość konsumencka”, [w:] *Finanse osobiste*, red. Krzysztof Waliszewski, 248–257. Warszawa: PAN, 2022.
- Narodowy Bank Polski. *Raport o stabilności systemu finansowego. Czerwiec 2026 r.* Warszawa: Narodowy Bank Polski, 2026. <https://nbp.pl/raport-o-stabilnosci-systemu-finansowego-czerwiec-2026/>.
- Neuberger, Doris, Udo Reifner. „Systemic Usury and the European Consumer Credit Directive” *Thünen-Series of Applied Economic Theory Working Paper*, nr 161 (2019). <https://hdl.handle.net/10419/209120>.
- Nieborak, Tomasz. *Tworzenie i stosowanie prawa rynku finansowego a proces ekonomizacji prawa*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2016.
- OECD. *G20 Policy Note on Financial Well-Being*. Paris: OECD Publishing, 2024. DOI: 10.1787/7332c99d-en.
- OECD. *What is the Social and Solidarity Economy? A Review of Concepts*. OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers, nr 2023/13. Paris: OECD Publishing, 2023. DOI: 10.1787/dbc7878d-en.

- OECD/European Union. *Labels for the Social Economy*. Local Economic and Employment Development (LEED). Paris: OECD Publishing, 2025. DOI: 10.1787/f513fd53-en.
- OECD/European Union. *Social Economy in Europe: Contributing to Competitiveness and Prosperity*. Local Economic and Employment Development (LEED). Paris: OECD Publishing, 2025. DOI: 10.1787/3432de93-en.
- Olszak, Krzysztof, Angelina Stokłosa. „Interes spółki a koncepcja ESG – dokąd zmierzamy?” *Prawo i Więź*, nr 1 (2025): 347–381. DOI: 10.36128/priw.vi53.831.
- Pachuca-Smulska, Beata. „Regulacja transgraniczności w dyrektywie 2008/48/WE o kredycie konsumenckim – próba oceny po 10 latach jej obowiązywania” *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 9 (2020): 26–34. DOI: 10.33226/o137-5490.2020.9.4.
- Powałowski, Andrzej, Ewa Przeszło. „Wsparcie dla ekonomii społecznej – aspekty prawne” *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 7 (2023): 2–9. DOI: 10.33226/o137-5490.2023.7.1.
- Prawo bankowe. Komentarz*, red. Agnieszka Mikos-Sitek, Piotr Zapadka. Lex/el., 2025.
- Rutkowska-Tomaszewska, Edyta, Magdalena Paleczna. „Idea odpowiedzialnego kredytowania na rynku niebankowych kredytów konsumenckich w Polsce” *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, nr 6 (2018): 38–52. DOI: 10.7172/2299-5749.IKAR.6.7.3.
- Skoczek, Jacek. „Limits of Application of the Institution of Free Credit by a Member of the Cooperative Savings and Credit Union” *Prawo i Więź*, nr 3 (2024): 161–174. DOI: 10.36128/priw.vi50.898.
- Szpringer, Włodzimierz. *Spółeczna odpowiedzialność banków. Między ochroną konsumenta a osłoną socjalną*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2009.
- UKNE. *Informacja na temat sytuacji sektora bankowego w 2024 roku*. Warszawa: UKNE, 2025. https://www.knf.gov.pl/?articleId=95877&p_id=18.
- Wałęga, Grzegorz, Agnieszka Wałęga. „Over-Indebted Households in Poland: Classification Tree Analysis” *Social Indicators Research*, 153 (2021): 561–584. DOI: 10.1007/s11205-020-02505-6.

