

## Ustawowe moratorium kredytowe w Polsce w obliczu kryzysu spowodowanego przez COVID-19 – w świetle Konstytucji i zasady proporcjonalności

### Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Definicja moratorium i moratorium kredytowego
  1. Pojęcie „moratorium”
  2. Definicja moratorium kredytowego
- III. Moratoria kredytowe w dobie pandemii w Polsce
  1. Moratorium prywatne sektora bankowego w Polsce
  2. Moratorium ustawowe w Polsce
- IV. Analiza moratorium ustawowego w świetle norm konstytucyjnych
  1. Konstytucyjne ograniczenie wolności działalności gospodarczej
    - 1.1. Warunek drogi ustawowej
    - 1.2. Warunek ważnego interesu publicznego
    - 1.3. Proporcjonalność ograniczeń swobody gospodarczej
  2. Ocena zgodności przepisów dotyczących moratorium ustawowego w Polsce z przesłankami konstytucyjnymi
    - 2.1. Przesłanki formalne
    - 2.2. Przesłanki materialne
- V. Zakończenie

### Streszczenie

Treść artykułu obejmuje omówienie definicji ogólnej moratorium, jak i moratorium kredytowego na podstawie definicji EBA oraz przedstawienie polskich rozwiązań w zakresie moratoriów kredytowych – zarówno ustawowych, jak i pozaustawowych – ogłoszonych w obliczu pandemii koronawirusa COVID-19 w pierwszej połowie 2020 roku. Rozwiązania o charakterze ustawowym (moratorium ustawowe) – wprowadzone na mocy ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 zostały poddane ocenie ich zgodności z konstytucyjnymi zasadami ograniczenia wolności działalności gospodarczej na gruncie polskiej Konstytucji. Rozwiązania pozaustawowe – oparte na moratorium ogłoszone przez Związek Banków Polskich – zostały przedstawione dla porównania z postanowieniami ustawowymi.

\* Magister prawa; adwokat; doktorant na WPAiE Uniwersytetu Wrocławskiego; absolwent WPIA Uniwersytetu Warszawskiego oraz University of Cambridge and University of Warsaw British Law Centre, ORCID <https://orcid.org/0000-0002-7945-8422>.

**Słowa kluczowe:** kredyt; kredyt konsumencki; usługi finansowe; Unia Europejska; moratoria kredytowe.

**JEL:** G21, G28, K22

## I. Wprowadzenie

Pandemia choroby COVID-19 spowodowanej wirusem SARS-CoV-2, która dotknęła świat na początku 2020 roku, spowodowała istotne i głębokie utrudnienia w funkcjonowaniu gospodarek w bardzo wielu państwach. W konsekwencji doprowadziła do znaczących zaburzeń w płatnościach między uczestnikami obrotu gospodarczego, w wyniku utraty płynności przez przedsiębiorców, szczególnie z sektorów, których działalność została ograniczona w największym stopniu przez obostrzenia o charakterze sanitarnym nałożone przez poszczególne państwa.

Ponieważ wybuch pandemii był wydarzeniem obiektywnie nie do przewidzenia oraz stanowił znaczące utrudnienie w prowadzeniu działalności gospodarczej, spowodował utrudnienia w spłacie kredytów bankowych. Istotnego znaczenia nabrała w tej sytuacji kwestia możliwości odroczenia spłaty kredytów przez banki jako kredytodawców, ze względu na potrzebę zwiększenia płynności finansowej u kredytobiorców. Działania te były podejmowane w ramach moratoriów kredytowych – poszczególne sektory bankowe w poszczególnych państwach uzgadniały moratoria prywatne (pozaustawowe), a ponadto niektóre państwa członkowskie uchwały zasady odroczenia spłat wybranych kredytów bankowych w przepisach powszechnie obowiązujących. Działania te, choć podejmowane niezależnie od siebie, były koordynowane na poziomie Unii Europejskiej, głównie przez Europejski Urząd ds. Nadzoru Bankowego (EBA).

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza polskich rozwiązań w zakresie ustawowych moratoriów kredytowych. Rozwiązania o charakterze ustawowym zostaną poddane ocenie ich zgodności z konstytucyjnymi zasadami ograniczenia praw i wolności prowadzenia działalności gospodarczej na gruncie polskiej Konstytucji, co w konsekwencji pozwoli na uzasadnienie bądź zanegowanie hipotezy – czy rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę były zgodne z konstytucyjną zasadą proporcjonalności ograniczeń działalności gospodarczej.

Do przygotowania niniejszego artykułu posłużono się prawną-dogmatyczną metodą badawczą, a także metodą teoretyczno-prawną.

## II. Definicja moratorium i moratorium kredytowego

### 1. Pojęcie „moratorium”

Moratorium definiowane jest jako „odroczenie terminu płatności lub czasowe wstrzymanie jakichś działań ze względu na nadzwyczajne okoliczności”<sup>1</sup> – pojęcie jest stosowane najczęściej w znaczeniu prawniczym, choć niewyłącznie. Moratorium nie ma definicji legalnej w żadnym z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. W języku prawniczym moratorium znajduje

<sup>1</sup> Por. *Słownik języka polskiego*. Warszawa: PWN. Pozyskano z: <https://sjp.pwn.pl/sjp/moratorium;2568437.html> (2.01.2021).

zastosowanie w różnych gałęziach prawa. Oprócz szeroko pojętego prawa cywilnego, gdzie moratorium odnosi się do zawieszenia terminów świadczeń – zazwyczaj pieniężnych – w wyniku zaistnienia wyjątkowych i nieprzewidzianych okoliczności<sup>2</sup>, pojęcie to jest stosowane również w prawie karnym. Odnosi się wówczas do zawieszenia stosowania przepisów prawa materialnego bądź postępowania karnego – najczęściej dotyczy zawieszenia wykonywania kary śmierci w wybranej jurysdykcji. W Polsce mimo obowiązania kodeksu karnego z 1969 roku, który przewidywał karę śmierci<sup>3</sup>, od 1988 roku kara ta nie była w praktyce wykonywana, co określano jako faktyczne moratorium na wykonywanie kary śmierci (Pawela, 2007, s. 45). W ustawie zmieniającej kodeks karny wprowadzono przepis przejściowy, określający zakaz wykonywania kary śmierci w okresie 5 lat od wejścia w życie<sup>4</sup>. Okres ten trwał jedynie dwa lata, gdyż w kodeks karny z 1997 roku nie zawierał kary śmierci w katalogu kar.

Oprócz powyższych pojęcie „moratorium” znajduje zastosowanie na przykład w prawie podatkowym w odniesieniu do zawieszenia poboru danego podatku (np. White, 2007).

## 2. Definicja moratorium kredytowego

Definicja moratorium kredytowego nie istnieje w przepisach prawa dotyczących stosunków między kredytobiorcą a kredytodawcą w Unii Europejskiej<sup>5</sup>. Moratorium kredytowe zdefiniowane zostało przez Europejski Urząd ds. Nadzoru Bankowego (EBA) (EBA, 2020a) w Wytycznych z 2 kwietnia 2020 r. jako moratorium na spłaty kredytów<sup>6</sup>, które opiera się na:

- właściwych przepisach krajowych (moratorium ustawowe);
- nieustawodawczej inicjatywie przewidującej ulgę w spłacie podjętej przez instytucję w ramach branżowego lub sektorowego programu moratoryjnego uzgodnionego lub koordynowanego w obrębie sektora bankowego lub jego istotnej części, w miarę możliwości we współpracy z organami publicznymi, który to program moratoryjny jest otwarty dla zainteresowanych i przewiduje podjęcie podobnych działań na rzecz zapewnienia ulgi w spłacie podejmowanych przez odpowiednie instytucje kredytowe (moratorium pozaustawowe) (EBA, 2020a, pkt 10a lit. a).

Ponadto EBA określiła dodatkowe wymogi stawiane moratoriom, odnoszące się do możliwości nie reklasyfikacji ekspozycji kredytowych, które nie są spłacane zgodnie z pierwotnych harmonogramem zgodnym z umową zawartą między bankiem a kredytobiorcą. Do wymogów tych zaliczyć należy:

<sup>2</sup> Moratoria dotyczące zawieszenia biegu terminów płatności np. weksli wydawane były w przypadkach wybuchów wojen. W ten sposób: M. Handelsman (1939, s. 42 i n.).

<sup>3</sup> Art. 30 par. 2 ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny (t.j. Dz. U z 2020 r., poz. 1444).

<sup>4</sup> Art. 5 ustawy z dnia 12 lipca 1995 r. o zmianie Kodeksu karnego, Kodeksu karnego wykonawczego oraz o podwyższeniu dolnych i górnych granic grzywn i nawiązek w prawie karnym (Dz.U. 1995 Nr 95, poz. 475, s. 2346).

<sup>5</sup> „Nowe przepisy powinny zostać rozważone w odpowiedzi na wnioski wyciągnięte z COVID-19 w odniesieniu do potrzeb dłużników i wierzycieli w przypadku głębokiego zewnętrznego wstrząsu gospodarczego [...], w tym przepisy dotyczące umorzenia długów/moratoriów lub specjalnej pomocy dla konsumentów w czasie poważnych zakłóceń gospodarczych” (oryg. j. ang. – tłum. Autora) (w ten sposób: Komisja Europejska, 2020, s. 3). Należy zauważyć, że ostateczna treść projektu nowej dyrektywy o kredycie konsumenckim nie zawierała przepisów regulujących kwestie moratoriów kredytowych (w ten sposób: Komisja Europejska, 2021).

<sup>6</sup> Warto odnotować na marginesie, że za podstawę prawną wydania Wytycznych wskazano ogólny przepis art. 16 rozporządzenia (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylecia decyzji Komisji 2009/78/WE, Dz.Urz. UE L 331 z 15.12.2010 r., s. 12–47, stanowiący iż EBA wydaje wytyczne i zalecenia skierowane do właściwych organów lub instytucji finansowych w celu ustanowienia spójnych, wydajnych i skutecznych praktyk nadzorczych w ramach Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego. W punkcie 6. wskazano, iż Wytyczne obowiązują w odniesieniu do definicji niewykonania zobowiązania z art. 178 oraz klasyfikacji do działań restrukturyzacyjnych zgodnie z art. 47b rozporządzenia 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 27.6.2013 r., s. 1 z późn. zm.).

- zastosowanie do dużej grupy dłużników zdefiniowanych na bazie szerokich kryteriów;
- zmiana relacji umownej z umowy kredytu dotyczyć ma jedynie zmiany harmonogramu spłat, tj. zawieszenia, odroczenia lub obniżenia płatności z tytułu kwoty głównej, odsetek lub pełnych rat na czas określony;
- zastosowanie takich samych zmian w harmonogramie spłaty dla wszystkich ekspozycji kredytowych objętych moratorium (EBA, 2020a, pkt 10, lit. b–d).

Oprócz powyższych elementów obiektywnych Wytyczne EBA zawierały dodatkowe wymogi odnoszące się do szczególnych okoliczności związanych stricte z pandemią COVID-19<sup>7</sup>. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę, że ze względu na fakt, iż moratorium miało zaradzić systemowym krótkoterminowym niedoborom płynności, kryteria określające wymogi względem nich muszą być odpowiednio elastyczne (Gałązka, 2020).

Podkreślić należy również, że skutki zastosowania ww. Wytycznych były dla sektora bankowego w państwach członkowskich Unii Europejskiej istotne ze względu na znaczenie i umocowanie Wytycznych w systemie prawa UE. Zgodnie z zasadą *comply or explain* (dostosuj się bądź wyjaśnij) wynikającą z art. 16 rozporządzenia (UE) nr 1093/2010, krajowe nadzory bankowe w poszczególnych państwach członkowskich są co do zasady obowiązane wdrożyć wytyczne bądź poinformować EBA o tym, iż nie zamierzają ich stosować wraz z uzasadnieniem (EBA, 2021). Pomimo iż Wytyczne nie stanowią źródła prawa (Wróblewski, 1989, s. 23), mają wpływ na praktykę banków będących podmiotami podlegającymi nadzorowi bankowemu. Na istotność Wytycznych zwraca uwagę również Trybunał Sprawiedliwości w swoim orzecznictwie, stwierdzając, że „nie można uznać, że wytyczne wydane przez EUNB wywołują wiążące skutki prawne wobec właściwych organów [ani] wobec instytucji finansowych”<sup>8</sup>, a skutkiem kompetencji EBA do wydawania Wytycznych jest „uprawnienie do zachęcania i perswazji”<sup>9</sup>. Pomimo tego TSUE uznaje, że posiada właściwość do orzekania w trybie prejudycjalnym w przedmiocie ważności zalecenia EBA pozbawionego wiążących skutków prawnych<sup>10</sup>, z uwagi na to, że wytyczne „mogą skłonić właściwe organy do przyjęcia (...) aktów prawa krajowego zachęcających instytucje finansowe do zmiany w istotny sposób ich praktyk lub uwzględnienia (...) stosowania wytycznych EBA podczas badania indywidualnej sytuacji tych instytucji”<sup>11</sup>. Zwrócić należy także uwagę, że sądy krajowe mają obowiązek wziąć pod uwagę wytyczne EBA w celu rozstrzygnięcia zawisłych przed nimi sporów, w szczególności wówczas, gdy wytyczne te mają na celu uzupełnienie przepisów prawa UE o charakterze wiążącym<sup>12</sup>. Oddziałują zatem bezpośrednio nie tylko na praktykę organów nadzoru nad instytucjami rynku finansowego, lecz także na orzecznictwo sądów krajowych.

<sup>7</sup> Wymogi odnoszące się do kwestii ostrożnościowych, związanych z traktowaniem poszczególnych ekspozycji kredytowych przez instytucje finansowe w świetle pandemii COVID-19.

<sup>8</sup> Wyr. TSUE z 15.07.2021 r., *Fédération bancaire française (FBF) przeciwko Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)*, sygn. akt: C-911/19, ECLI:EU:C:2021:599, pkt 45–46.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pkt 48.

<sup>10</sup> Wyr. TSUE z 25.03.2021 r., *BT przeciwko Bałgarska Narodna Banka*, C-501/18, EU:C:2021:249, pkt 83.

<sup>11</sup> Wyr. z 15.07.2021 r., *op. cit.*, pkt 70.

<sup>12</sup> Wyr. TSUE z 13.12.1989 r., *Grimaldi*, C-322/88, EU:C:1989:646, pkt 18.

### III. Moratoria kredytowe w dobie pandemii w Polsce

#### 1. Moratorium prywatne sektora bankowego w Polsce

Od marca 2020 r. Związek Banków Polskich (ZBP)<sup>13</sup> informował publicznie o wprowadzeniu przez banki możliwości odroczenia spłat rat kapitałowo-odsetkowych lub rat kapitałowych przez okres do 3 miesięcy i automatycznego wydłużenia, o ten sam okres, łącznego okresu spłaty kredytu pod warunkiem przedłużenia okresu obowiązywania zabezpieczenia spłaty kredytu, które dotyczyło kredytów mieszkaniowych, konsumpcyjnych dla klientów indywidualnych oraz kredytów dla przedsiębiorców (ZBP, 2020a). Na początku kwietnia 2020 r. ZBP poinformował, że wnioski o odroczenie spłat kredytów złożyło ponad 500 tysięcy kredytobiorców będących konsumentami oraz prawie 50 tysięcy przedsiębiorców<sup>14</sup>.

W ramach Wytycznych EBA (EBA, 2020a), ZBP ogłosił wprowadzenie moratorium pozaustawowego w Polsce na początku czerwca 2020 r. (ZBP, 2020c), oświadczając, że obejmuje ono instrumenty pomocowe udzielane przez banki w okresie od 13 marca do 30 czerwca 2020 roku. Moratorium miało przede wszystkim na celu ujednoczenie procedur stosowanych przez banki w procesie udzielania prawa do moratorium wnioskującym klientom. Daty obowiązywania moratorium pozaustawowego zostały określone zgodnie z datami granicznymi zakreślonymi przez EBA w treści Wytycznych, których okres obowiązywania<sup>15</sup>, a w konsekwencji okres, w ramach którego możliwe było przyznawanie klientom odroczenia spłat w ramach moratorium, był początkowo zakreślony do 30 czerwca 2020 roku. W wyniku wydłużenia okresu obowiązywania Wytycznych, wydłużeniu uległo również obowiązywanie moratorium pozaustawowego obowiązującego w Polsce – do 30 września 2020 roku (EBA, 2020b).

Stanowisko ZBP z 1 czerwca 2020 r. określało dwie podstawowe kwestie:

- kryteria, które muszą spełnić kredytobiorcy występujący o odroczenie spłaty kredytu w ramach moratorium pozaustawowego – tj. w przypadku konsumentów oraz mikro i małych przedsiębiorców: opóźnienie w spłacie kapitału lub odsetek nieprzekraczające 30 dni na dzień 29 lutego 2020 r. lub na dzień złożenia wniosku, a w przypadku średnich i dużych przedsiębiorców: posiadanie zdolności kredytowej na koniec roku 2019, przejściowe pogorszenie się sytuacji związanej z pandemią koronawirusa i brak toczącego się postępowania egzekucyjnego, upadłościowego lub restrukturyzacyjnego, a także likwidacji przedsiębiorstwa;
- zasady i zakres odroczenia spłaty kredytu polegającego na zmianie harmonogramu spłaty kredytu, skutkującej w przypadku odroczenia rat kapitałowo-odsetkowych naliczeniem przez bank odsetek za okres odroczenia zgodnie z warunkami pierwotnej umowy kredytowej. Konsumenti, mikro i mali przedsiębiorcy mogli wnioskować o odroczenie rat kapitałowych bądź kapitałowo-odsetkowych na okres do 6 miesięcy. Średni przedsiębiorcy mogli wnioskować o odroczenie rat kapitałowych na okres do 3 miesięcy, a rat kapitałowo-odsetkowych na okres do 6 miesięcy. Duży przedsiębiorcy mogli wnioskować o odroczenie wyłącznie rat

<sup>13</sup> Związek Banków Polskich (ZBP) to samorządowa organizacja banków działająca na podstawie ustawy o izbach gospodarczych z 30 maja 1989 roku, powołana do życia w styczniu 1991 roku. Członkostwo w ZBP ma charakter dobrowolny i obejmuje banki działające na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, utworzone i działające na podstawie prawa polskiego (por. Związek Banków Polskich, 2010).

<sup>14</sup> „Na podstawie ankiet zebranych od banków obejmujących swym działaniem ponad 90 procent rynku (stan na dzień 03.04.2020r.) liczba wniosków konsumentów indywidualnych o odroczenie spłaty rat kredytowych wynosi blisko 550 tysięcy (dokładnie 543 446) [...] polskie banki rozpatrzyły pozytywnie blisko 45 tysięcy (dokładnie 44 532 sztuk) wniosków o odroczenie spłaty rat zgłaszanych przez przedsiębiorców” (por. Związek Banków Polskich, 2020b).

<sup>15</sup> Zob. pkt 10 lit. f) Wytycznych.

kapitałowych na okres do 6 miesięcy. Dodatkowo w zakresie kredytów odnawialnych możliwe było ich odnowienie przy braku spełnienia standardowych warunków odnowienia na okres do 6 miesięcy dla wszystkich kategorii podmiotowych kredytobiorców.

Ostatniego dnia czerwca 2020 r., po uzyskaniu informacji o wydłużeniu obowiązywania Wytycznych EBA, ZBP podjęło decyzję o wydłużeniu okresu obowiązywania ww. stanowiska w sprawie zasad moratorium pozaustawowego na okres do 30 września 2020 r., nie zmieniając szczegółowych jego postanowień (ZBP, 2020d).

Na zakończenie tego fragmentu warto odnotować, że ZBP postanowiło wznowić obowiązywanie moratorium zgodnie z wydłużeniem stosowania Wytycznych EBA (EBA, 2020d) na kolejny okres (ZBP, 2021).

## 2. Moratorium ustawowe w Polsce

Moratorium ustawowe weszło w życie w Polsce 24 czerwca 2020 r. zgodnie z ustawą z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19<sup>16</sup>.

Przepisy ustawowe określające zasady moratorium stanowią, że zakres przedmiotowy moratorium obejmuje wszystkie kredyty udzielone konsumentom, zarówno te spełniające przesłanki kredytu konsumenckiego<sup>17</sup>, jak i te nieposiadające tego przymiotu, a także kredyty hipoteczne<sup>18</sup>. To jednocześnie determinuje też zakres podmiotowy moratorium ustawowego, którego przepisami objęci są wyłącznie kredytobiorcy będący konsumentami<sup>19</sup>. Dodatkową przesłanką podmiotową przyznania odroczenia spłaty kredytu na podstawie moratorium ustawowego jest utrata przez kredytobiorcę (bądź jednego z kredytobiorców, gdy w umowie występuje więcej niż jeden) pracy lub innego głównego źródła dochodu w okresie po 13 marca 2020 roku<sup>20</sup>.

Ustawa zawiera też dwa wyłączenia z zakresu przedmiotowego moratorium – przepisy te nie mają zastosowania do kredytów studenckich<sup>21</sup>, a także nie znajdują zastosowania do kredytów zaciągniętych po 13 marca 2020 r. i takich, których termin zakończenia okresu kredytowania przypada przed upływem 6 miesięcy od ww. daty. To drugie wyłączenie jest zgodne z Wytycznymi EBA, a także wydaje się być oczywiste w świetle celów moratorium ustawowego, które ma na celu ułatwienie trudnej sytuacji kredytobiorców w obliczu pandemii – kredytobiorca zaciągający zobowiązanie kredytowe po ww. dacie miał świadomość istnienia pandemii, a zatem nie może powoływać się na fakt jej zajścia jako okoliczności nieprzewidzianej, która uniemożliwia mu spłatę kredytu.

<sup>16</sup> Art. 77 pkt 57) ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. 2020, poz. 1086 z późn. zm.) dodawał artykuły od art. 31fa do art. 31fc 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. 2020, poz. 374, 567, 568, 695 i 875).

<sup>17</sup> Zgodnie z ustawą z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1083).

<sup>18</sup> Zgodnie z ustawą z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1027).

<sup>19</sup> Definicję konsumenta zawiera art. 22<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1740).

<sup>20</sup> W ten sposób art. 31fa ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych...

<sup>21</sup> Zgodnie z art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2020, poz. 85, 374, 695 i 875).

W projekcie ustawy, projektodawca argumentował w przedmiocie celu regulacji, iż „zawieszenie rat kapitałowo-odsetkowych poprawi płynność gospodarstw domowych, w których kredytobiorca utracił pracę lub inne główne źródło dochodu”<sup>22</sup>. Ponadto, uzasadnienie ustawy stanowiło, że jest to szczególnie istotne dla kredytobiorców, dla których wskaźnik spłacanych rat zadłużenia do bieżących dochodów przekracza 40%<sup>23</sup>. Istotnym ograniczeniem zakresu uprawnienia do odroczenia spłaty kredytu jest art. 31fa ust. 3<sup>24</sup>, stanowiący, iż w przypadku bycia stroną więcej niż jednej umowy kredytowej z danym kredytodawcą, możliwe jest złożenie wniosku o odroczenie dotyczące jedynie jednej z umów.

Moratorium ustawowe przewiduje odroczenie spłaty rat kapitałowo-odsetkowych na okres nie dłuższy niż 3 miesiące, rozpoczynający się z dniem złożenia przez kredytobiorcę wniosku na ręce kredytodawcy<sup>25</sup>. Zwrócić należy jednakże uwagę, że przepisy ustawy nie określają terminu końcowego, do kiedy taki wniosek może być złożony.

Przepis art. 31fa ust. 8 determinuje, że w okresie zawieszenia wykonywania umowy kredytobiorca nie jest zobowiązany do dokonywania płatności wynikających z umowy, co należy rozumieć jako zawieszenie obowiązku ponoszenia kosztów rat kapitałowo-odsetkowych, jak i opłat innych niż odsetki na rzecz kredytodawcy. Wyjątek stanowią składki z tytułu umów ubezpieczenia powiązane z umowami kredytowymi, stanowiącymi przedmiot zawieszenia. W uzasadnieniu projektu ustawy, projektodawca argumentował, że wyjątek ten wynika z konieczności zachowania ciągłości ochrony ubezpieczeniowej, która zapewnia ochronę m.in. w przypadkach utraty pracy lub w związku ze śmiercią kredytobiorcy<sup>26</sup>.

## IV. Analiza moratorium ustawowego w świetle norm konstytucyjnych

### 1. Konstytucyjne ograniczenie wolności działalności gospodarczej

Artykuł 22 Konstytucji RP<sup>27</sup> stanowi, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Co do zasady Konstytucja gwarantuje wolność działalności gospodarczej – stanowiącą jedną z podstaw ustroju RP. Jak art. 21 określa warunki dopuszczalnego przez Konstytucję ograniczenia prawa własności, tak art. 22 zakłada dopuszczalność ograniczenia wolności działalności gospodarczej.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie uznał, że ograniczeniem „właściwym” swobody gospodarczej w rozumieniu ww. przepisu konstytucyjnego, jest taka regulacja prawna, która formułuje bezwzględne lub względne zakazy podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej<sup>28</sup>. Z zakresu takich przepisów Trybunał wyłącza przepisy ogólne, które mają charakter uniwersalny i odnoszą się do wszystkich przedsiębiorców, stawiając im wymagania i obowiązki w zakresie m.in. prawidłowej rejestracji i organizacji działalności czy ponoszenia kosztów podatkowych bądź

<sup>22</sup> Ocena Skutków Regulacji (OSR) dołączonej do projektu ustawy – druku sejmowego nr 382 (XI kadencja), s. 34.

<sup>23</sup> Por. uzasadnienie projektu ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19, druk sejmowy 382 (XI kadencja), s. 73–78.

<sup>24</sup> Ww. ustawy.

<sup>25</sup> Art. 31fa ust. 7 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych...

<sup>26</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach..., s. 75.

<sup>27</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483).

<sup>28</sup> Wyr. TK z 11.01.2010 r., sygn. akt: SK 35/08, publ. OTK ZU 2010, nr 1A, poz. 2.

innych publicznoprawnych, gdyż nie mają na celu ograniczania przedsiębiorczości (Kosikowski, 2013, s. 59). Nie ulega wątpliwości, że swoboda działalności gospodarczej nie jest absolutna i jako taka podlega ograniczeniom, które godzą interesy przedsiębiorców i interes publiczny<sup>29</sup>.

Artykuł 22 Konstytucji zawiera określone warunki, od których spełnienia zależy dopuszczalność tego ograniczenia.

### 1.1. Warunek drogi ustawowej

Pierwszy warunek to zastosowanie drogi ustawowej. Nie można zatem ograniczeń tego rodzaju wprowadzać innym aktem prawnym niż ustawa, co implikuje, że nie może wprowadzić ich samodzielnie np. władza wykonawcza. Niemniej jednak sformułowanie „tylko w drodze ustawy” nie wyklucza *a priori* konstytucyjnej dopuszczalności delegowania w ustawie ograniczającej wolność działalności gospodarczej kompetencji do bardziej szczegółowego uregulowania pewnych materii wykonawczych w rozporządzeniu (Szydło, 2016, pkt 67).

Znajduje to potwierdzenie o orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który uznał w wyroku z 25 lipca 2006 r.<sup>30</sup>, zwracając uwagę na wywód innego wyroku TK z 12 stycznia 2000 r.<sup>31</sup>, w którym odnosząc się do stwierdzenia „w ustawie” z art. 31 ust. 3 Konstytucji stwierdził, że oznacza on, iż ustawa musi określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletne ramy takiego ograniczenia. W związku z tym, biorąc pod uwagę to, że art. 22 Konstytucji posługuje się pojęciem „w drodze ustawy”, uznać należy że jest to pojęcie szersze, gdyż skoro wolność działalności gospodarczej może – w świetle również innego wyroku TK z 8 kwietnia 1998 r.<sup>32</sup> – podlegać większym ograniczeniom niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym, przemawia to również za dopuszczeniem regulacji granic wolności gospodarczej w rozporządzeniach wydanych na podstawie upoważnienia ustawowego.

### 1.2. Warunek ważnego interesu publicznego

Druga przesłanka ograniczenia polega na tym, że jest ono dopuszczalne tylko ze względu na ważny interes publiczny. Pojęcie „interesu publicznego” jest klauzulą generalną i nie posiada definicji legalnej<sup>33</sup>, lecz zostało przynajmniej częściowo zakreślone w doktrynie oraz w orzecznictwie sądowym.

W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę, że nie można arbitralnie przypisywać wyższości interesu publicznego nad indywidualnym, oba muszą bowiem być wyważane w każdej ocenianej sytuacji, gdyż czasem pierwszeństwo będzie należeć do interesu publicznego, a czasem będzie on musiał ustąpić przed interesem indywidualnym. Powyższe wywiódł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z marca 2006 r.<sup>34</sup>, orzekając, że ograniczenia uprawnień powinny być uzasadnione innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi – dlatego stopień ograniczenia

<sup>29</sup> Wyr. TK z 2.12.2002 r., sygn. akt: K 20/01, publ.: OTK-A 2002, nr 7, poz. 8.

<sup>30</sup> Wyr. TK z 25.07.2006 r., sygn. akt: P 24/05, publ.: OTK-A 2006, Nr 7, poz. 87.

<sup>31</sup> Wyr. TK z 12.01.2000 r., sygn. akt: P 11/98, publ.: OTK ZU nr 1/2000, poz. 3, s. 42.

<sup>32</sup> Wyr. TK z 8.04.1998 r., sygn. akt: K 10/97, publ.: OTK ZU nr 3/1998, poz. 29, s. 163.

<sup>33</sup> Warto nadmienić, że w niektórych ustawach szczególnych pojawiają się pewne szczerkowe definicje – por. art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 293), definiuje interes publiczny jako uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym.

<sup>34</sup> Wyr. TK z 20.03.2006 r., sygn. akt: K 17/05, publ.: OTK-A 2006, nr 3, poz. 30.



powinien pozostawać w odpowiedniej proporcji do rangi interesu, któremu ograniczenie to służy. Z względu właśnie na zasadę proporcjonalności niezbędne jest porównanie dobra chronionego i poświęcanego oraz zharmonizowanie kolidujących interesów w jak najszerszym możliwym stopniu w danym przypadku.

W podobnym duchu wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z 18 listopada 1993 r.<sup>35</sup>, stwierdzając, że w demokratycznym państwie prawnym szczególnie istotne jest stosowanie przez organy państwowe lub samorządowe mediacyjnych reguł postępowania w sytuacjach konfliktu interesów i rozstrzyganie ich w ramach prawnych procedur gwarantujących równość szans artykulacji i ochrony tych interesów. Sąd Najwyższy w powyższym wyroku zaznaczył ponadto obowiązek konkretyzowania interesu publicznego, jeśli takowy stanowi podstawę do ograniczenia pewnych uprawnień indywidualnych, a także podkreślił, że nie można pozwolić na mechanicznie i sztywno pojmowaną zasadę nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym – w każdym przypadku organ musi wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi i wykazać, że jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczeń uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno zatem – wywodzi Sąd Najwyższy – istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze kontroli instancyjnej i sądowej, szczególnie gdy chodzi o udowodnienie, że w interesie publicznym leży ograniczenie lub pozbawienie prawa gwarantowanego przez Konstytucję.

Warto także nadmienić, że w poglądach odnoszących się do rozumienia interesu publicznego widać dylemat czy interesowi publicznemu nadawać podstawę aksjologiczną, wiążąc go z wartościami, prakseologiczną – dotyczącą celów, czy opierać go na potrzebach. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 25 lutego 1999 r.<sup>36</sup> orzekł, że interes publiczny godny uwzględnienia ponad interesem jednostki winien mieć ugruntowaną w świadomości jednostek podstawę aksjologiczną, z której wynika konkretny normatywny imperatyw. Oznacza to, że interes publiczny nie może mieć charakteru blankietowego, lecz odnosić się zidentyfikowanych wartości i podstaw.

W doktrynie prawa konstytucyjnego ugruntował się pogląd, iż zdefiniowanie pojęcia „interesu publicznego” możliwe jest wyłącznie poprzez odniesienie go do interesu poszczególnych ludzi, a więc poprzez uznanie, że interes publiczny jest taką wartością czy też stanem, które są równoznaczne z korzyściami dla poszczególnych jednostek. Oznacza to, że interes publiczny nie jest czymś abstrakcyjnym bądź oderwanym od korzyści konkretnych osób. Szczególnie nie można utożsamiać interesu publicznego z interesem państwa czy też z interesem administracji traktowanych jako byty abstrakcyjne i stanowiące jakąś wartość samą w sobie (Szydło, 2016, pkt 94). Na gruncie aksjologii Konstytucji za interes publiczny można uznać jedynie taką wartość czy też taki stan, które są równoznaczne z korzyściami dla poszczególnych jednostek i które przynoszą tym jednostkom dające się konkretnie wyrazić dobro (Szydło, 2011, s. 165–174).

Podsumowując analizy odnośnie do zakresu interesu publicznego, stwierdzić należy, że w tym pojęciu w art. 22 Konstytucji, jako przesłance ograniczenia swobody gospodarczej, mieści się łagodzenie skutków wywoływanych mechanizmami wolnego rynku, które działają niekorzystnie względem wybranych członków lub grup społeczeństwa, w szczególności w sytuacji, gdy

<sup>35</sup> Wyr. SN z 18.11.1993 r., sygn. akt: III ARN 49/93, publ.: OSNC 1994, nr 9, poz. 181.

<sup>36</sup> Wyr. TK z 25.02.1999 r., sygn. akt: K 23/98, publ.: OTK 1999, nr 2, poz. 25.

skutki te stoją w sprzeczności z wartościami o randze konstytucyjnej. Aksjologia chroniona przez Konstytucję zawiera w sobie przede wszystkim takie wartości, jak poszanowanie godności człowieka, ochrona zdrowia, mające znaczenie w kontekście bieżącej sytuacji sanitarno-epidemicznej (Jedlecka i Policiewicz, 1999, s. 127 i n.).

W literaturze zwraca się uwagę, że pojęcie „interesu publicznego” ulega zmianom z uwagi na przemiany zachodzące w otoczeniu prawa pod względem gospodarczym, ekonomicznym czy społecznym (Wyrzykowski, 1986, s. 47). W odniesieniu do zagadnień omawianych w niniejszym artykule należy zwrócić uwagę, że realizacja interesu publicznego w obszarze prawa publicznego gospodarczego następuje m.in. w ramach funkcji policyjnej poprzez stanowienie regulacji ustawowych (Kocowski, 2009, s. 178), której przesłanki dotyczą m.in. ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego, ochrony życia i ochrony zdrowia (Kocowski, 2009, s. 184).

W tym kontekście warto też zwrócić uwagę na relacje między art. 22 a art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ten drugi przepis stanowi, że ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Takowe ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Wykładnia systemowa Konstytucji RP wskazuje, że kryterium „ważnego interesu publicznego” obejmuje każdy przypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, choć należy zaznaczyć, iż jego zakres jest szerszy i może obejmować również inne wartości<sup>37</sup>. Trybunał Konstytucyjny określił, że art. 22 stanowi względem art. 31 ust. 3 *lex specialis*, regulując wprost formalne i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej jako jednej z konstytucyjnych praw i wolności jednostki<sup>38</sup>. Nie oznacza to, że stosowanie art. 31 ust. 3 ulega wyłączeniu w całości, gdyż ma on nadal zastosowanie w zakresie pozostałych zasad wyznaczających granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych, tj. przy poszanowaniu zasady proporcjonalności – wynikającej z powołanej w art. 31 ust. 3 „konieczności” – oraz zakazu naruszania istoty tej wolności<sup>39</sup>.

### 1.3. Proporcjonalność ograniczeń swobody gospodarczej

Jak wspomniano wyżej, wszelkie ograniczenia wolności działalności gospodarczej znajdują usprawiedliwienie i są legalne wówczas, gdy są proporcjonalne względem realizowanego interesu publicznego. Znajduje to swoją podstawę w art. 31 ust. 3 Konstytucji<sup>40</sup>, który konstytuuje ogólną zasadę proporcjonalności w prawie polskim.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest uzależnione od istnienia przemawiającego za ograniczeniem ważnego interesu publicznego, która to przesłanka „ważności” interesu publicznego utożsamiana jest z zasadą proporcjonalności, co

<sup>37</sup> Por. wyr. TK z 10.10.2001 r., sygn. akt: K 28/01, publ.: OTK 2001, nr 7, poz. 212 oraz wyr. TK z 8.07.2008 r., sygn. akt: K 46/07, publ.: OTK-A 2008, Nr 6, poz. 104.

<sup>38</sup> Wyr. TK z 29.04.2003 r., sygn. akt: SK 24/02, publ.: OTK 2003, Nr 4, poz. 33.

<sup>39</sup> Wyr. TK z 25.05.2009 r., sygn. akt: SK 54/08, publ.: OTK 2009, Nr 5, poz. 69.

<sup>40</sup> Ibidem.

oznacza, że cel regulacji ustawowej powinien znajdować uzasadnienie w konstytucyjnej aksjologii, a środki powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu<sup>41</sup>.

W ramach bogatego orzecznictwa w tym zakresie, Trybunał Konstytucyjny wypracował test proporcjonalności, który określa trzy przesłanki, spełniania których wymaga się od środków zastosowanych przez ustawodawcę:

- 1) środki zastosowane przez prawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów;
- 2) muszą one być niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane;
- 3) ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela<sup>42</sup>.

W kontekście wolności gospodarczej zasada proporcjonalności oznacza, że ustawodawca powinien wybierać środki prawne, które w jak najmniejszym stopniu ograniczają swobodę przedsiębiorczości i swobodę świadczenia usług, a także nie wprowadzać sankcji nieadekwatnych do naruszenia (Sypiewski, 2016, s. 29).

Nadmienić także należy, że „konieczność”, którą posługuje się art. 31 ust. 3 Konstytucji, jest interpretowana przez Trybunał jako mieszcząca w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności sensu stricto wprowadzanych ograniczeń<sup>43</sup>. Zasada proporcjonalności stanowi także jedną z zasad prawa unijnego, pochodzącej z orzecznictwa TSUE – dotyczy obowiązku zachowania proporcjonalności przez instytucje Unii Europejskiej, ale również przez państwa członkowskie w zakresie, w jakim wprowadzają do prawa krajowego wyjątki od swobód rynku wewnętrznego oraz zasady niedyskryminacji (Frąckowiak-Adamska, 2009, s. 80).

Przy okazji analiz w zakresie zasady proporcjonalności, należy także odnieść się do wytycznej stanowiącej o obowiązku nienaruszania istoty danego prawa lub wolności konstytucyjnej, w tym przypadku wolności działalności gospodarczej. Trybunał Konstytucyjny uznał, że istota danego konstytucyjnego prawa lub wolności jest pewnym nienaruszalnym rdzeniem tego prawa lub wolności, który powinien pozostawać w stanie wolnym od ingerencji prawodawcy – naruszenie tejże istoty następuje w przypadku wprowadzenia ograniczenia dotyczącego podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa lub wolności i uniemożliwiającego realizowanie przez to prawo lub wolność funkcji, jaką ma ono spełniać w konstytucyjnym porządku prawnym<sup>44</sup>.

Za istotę wolności działalności gospodarczej należy w ocenie doktryny uznać gwarancje na rzecz podmiotów gospodarczych takich możliwości swobodnego działania, aby mogły one w sposób dla siebie opłacalny podejmować określone działania i zaniechania (w sferze produkcji dóbr i usług oraz ich wymiany) prowadzące do zaspokajania potrzeb ujawnianych na rynku przez innych ludzi pod postacią popytu (Szydło, 2016, pkt 108). Wnioskując *a contrario*, jeśli podmiot gospodarczy, z uwagi na wprowadzone ograniczenia nie jest w stanie w sposób opłacalny zaspokajać cudzych potrzeb na rynku, uznać należy, że doszło do naruszenia istoty tejże wolności (Szydło, 2011, s. 266 i nast.).

<sup>41</sup> Wyr. TK z 6.12.2006 r., sygn. akt: SK 25/05, publ.: OTK 2006, Nr 11, poz. 169.

<sup>42</sup> Por.: wyr. TK z 9.06.1998 r., sygn. akt: K 28/97, publ.: OTK 1998, Nr 4, poz. 50; wyr. TK z 26.04.1999 r., sygn. akt: K 33/98, publ.: OTK 1999, Nr 4, poz. 71; wyr. TK z 2.06.1999 r., sygn. akt: K 34/98, publ.: OTK 1999, Nr 5, poz. 94; wyr. TK z 21.04.2004 r., sygn. akt: K 33/03, publ.: OTK-A 2004, Nr 4, poz. 31.

<sup>43</sup> Por.: wyr. TK z 22.09.2005 r., sygn. akt: KP 1/05, publ.: OTK-A 2005, Nr 8, poz. 93 oraz wyr. TK z 22.09.2009 r., sygn. akt: P 46/07, publ. OTK-A 2009, Nr 8, poz. 126.

<sup>44</sup> Wyr. TK z 12.01.1999 r., sygn. akt: P 2/98, publ.: OTK 1999, Nr 1, poz. 2.

## 2. Ocena zgodności przepisów dotyczących moratorium ustawowego w Polsce z przesłankami konstytucyjnymi

Na początku należy uznać w zakresie charakteru prawnego moratorium kredytowego, iż stanowi ono z punktu widzenia interesów banku jako przedsiębiorcy ograniczenie jego działalności gospodarczej poprzez uniemożliwienie bankowi na podstawie przepisu ustawowego pobierania rat kapitałowo-odsetkowych z tytułu udzielonych kredytów oraz wstrzymanie naliczania odsetek za korzystanie z kapitału udostępnionego kredytobiorcy przez okres obowiązywania moratorium. Z punktu widzenia prawa cywilnego moratorium ustawowe, o którym jest mowa, może zostać zdefiniowane jako nakaz powstrzymania się przez bank od pobierania świadczeń pieniężnych (odsetek, opłat i prowizji) od kredytobiorcy będącego stroną umowy kredytu z bankiem jako kredytodawcą z tytułu korzystania z udostępnionego kapitału oraz podejmowania wszelkich czynności cywilnoprawnych związanych z dochodzeniem roszczeń wynikających z obowiązków świadczenia kredytobiorcy (spłata kapitału) na rzecz banku jako kredytodawcy za okres obowiązywania moratorium ustawowego.

Zwrócić należy uwagę, że udzielanie kredytów stanowi czynność bankową zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 3) ustawy o bankowe<sup>45</sup>, czyli jest podstawową pod względem przedmiotowym działalnością gospodarczą zastrzeżoną dla banków jako instytucji licencjonowanych. Dlatego też ingerencja w to uprawnienie musi być interpretowana jako bezpośrednio ograniczenie wolności działalności gospodarczej banku, wyłącznie uprawionego do takiej działalności uczestnika obrotu. W doktrynie zwraca się także uwagę na fakt, iż ograniczenia wolności działalności gospodarczej wynikać muszą z obowiązku spełnienia przez danego przedsiębiorcę przewidzianych prawem warunków prowadzenia działalności gospodarczej, dotyczących przykładowo ochrony przed zagrożeniem życia i zdrowia ludzkiego (Banaszak, 2012, pkt 1). W przypadku banku, będącego kredytodawcą, nie da się wprost wywodzić takich obowiązków nałożonych na tę kategorię przedsiębiorców na podstawie przepisu szczególnego.

### 2.1. Przesłanki formalne

W odniesieniu do wymogu formalnego tego ograniczenia, tj. drogi ustawowej – jego spełnienie nie budzi żadnych wątpliwości, gdyż normy prawne określające zasady moratorium ustawowego zostały zawarte bezpośrednio w ustawie, a nie w akcie delegowanym do ustawy.

W zakresie analizy treści samych przepisów pewne wątpliwości budzi zastosowane przez ustawodawcę pojęcie „zawieszenia” w art. 31fa, które nie posiada swojej definicji w prawie materialnym<sup>46</sup>. Można jednakże wywieść – mając na uwadze cel i treść regulacji ustawowej, iż „zawieszenie umowy”, zwłaszcza umowy o charakterze ciągłym, jak umowa kredytu, oznacza wstrzymanie wykonania przez strony świadczeń stanowiących przedmiot umowy przez wskazany okres, a także przesunięcie terminów wynikających z treści umowy o dany okres.

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1896).

<sup>46</sup> Pojęcie „zawieszenia” dotyczy prawa procesowego i w zakresie postępowania cywilnego uregulowane jest w art. 173 i nast. ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1575).

## 2.2. Przesłanki materialne

W pierwszej kolejności stwierdzić należy, że przepisy ustawowe stoją w zgodzie z zasadą nienaruszalności istoty wolności gospodarczej definiowanej pod kątem aspektu „ilościowego”, związanego ze swobodą określenia intensywności prowadzonej działalności, jak i „jakościowego”, przez który rozumieć można swobodę określania zakresu prowadzonej działalności<sup>47</sup>. Przepisy te nie ograniczają zakresu ani formy działalności kredytobiorców.

Analizując kwestię zgodności z przesłanką ważnego interesu publicznego, należy wziąć pod uwagę przede wszystkim cel regulacji, którym – w sytuacji epidemii choroby wywołanej koronawirusem, a w konsekwencji poważnych skutków gospodarczych w postaci zawieszenia funkcjonowania wielu gałęzi gospodarki – jest ochrona kredytobiorców przed upadłością i popadnięciem w zwłokę w spłacie długów z powodu obiektywnych, niemożliwych do przewidzenia i niezawinionych przez nich okoliczności, które doprowadziły do zaburzeń ich płynności finansowej i niemożności ponoszenia bieżących kosztów, w tym tych związanych z terminową spłatą kapitałowo-odsetkowych rat kredytowych.

Jako słuszne należy uznać przede wszystkim ograniczenie zakresu przedmiotowego do umów o kredyt zawartych przed 13 marca 2020 r., czyli przed faktycznym początkiem pandemii. Istotnym ograniczeniem zakresu pod względem podmiotowym jest też ograniczenie uprawnienia do skorzystania z moratorium przez konsumentów. Wydaje się, że ustawodawca uznał za wystarczające, że przedsiębiorcy mogą skorzystać z innych instrumentów pomocowych państwa, które pozwolą im na poprawę płynności i regulowania bieżących zobowiązań, w tym zobowiązań kredytowych. Oczywiście można poddawać pod wątpliwość czy wszystkie kredyty konsumenckie, również te o niskiej wartości, niskich ratach, np. związane z korzystaniem z kart kredytowych, winny być objęte przywilejem korzystania z moratorium. Ponadto, rozważyć należy czy objęte zakresem moratorium powinny też być kredyty na zakup nieruchomości niezwiązanych z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych konsumenta, lecz dotyczących inwestycyjnego zakupu kolejnych nieruchomości w celach uzyskiwania dochodu z tytułu najmu i wzrostu wartości nieruchomości w czasie. Wydaje się, że ryzyko z tytułu takiej działalności o charakterze spekulacyjnym powinno być w całości po stronie kredytobiorcy.

Mając powyższe na uwadze uznać należy, że stanowiąca podstawy omawianych przepisów ustawowych przesłanka ochrony konsumentów przed faktyczną upadłością oraz poprawy ich płynności i możliwości regulowania zobowiązań kredytowych stanowi istotnie ważny interes publiczny, który uzasadnia ograniczenie wolności działalności gospodarczej kredytodawców, w szczególności banków.

W dalszej kolejności, odnosząc się do przesłanki proporcjonalności przepisów ustanawiających ograniczenie, należy w ocenie autora wziąć pod uwagę w szczególności kwestię okresu obowiązywania moratorium ustawowego, a także jego zakres podmiotowy i przedmiotowy oraz treść uprawnienia, z którego skorzystać może wnioskujący o moratorium ustawowe kredytobiorca.

Odnosząc się do okresu obowiązywania przepisów dotyczących moratorium ustawowego, nie ulega wątpliwości, że okres ten powinien być prawidłowo uzasadniony, a także obowiązywać jak najkrócej jako regulacja szczególna i wynikająca z okoliczności wyjątkowych. Dlatego też wydaje się celowe, aby okres obowiązywania przepisów był ściśle związany z okresem ograniczeń gospodarczych. Brak przepisu, który jednoznacznie regulowałby tę kwestię należy uznać za lukę prawną.

<sup>47</sup> Wyr. TK z 7.06.2005 r., sygn. akt: K 23/04, publ.: OTK-A 2005, nr 6, poz. 6.

Moratorium ustawowe powinno obowiązywać do momentu uchylecia przepisów dotyczących zakazu prowadzenia różnorodnej działalności, wynikających z potrzeby zapewnienia separacji społeczeństwa w celu wygaszenia epidemii. Podkreślić należy, że nie wydaje się uzasadnione, aby wiązać termin obowiązywania moratorium z obowiązywaniem stanu epidemii, gdyż moratorium ma na celu walkę z negatywnymi skutkami epidemii, nie zaś z samą epidemią. Co za tym idzie, stan epidemii może obowiązywać dłużej niż zakazy prowadzenia wybranej działalności gospodarczej, choćby z uwagi na potrzebę utrzymania w gotowości służb państwowych i możliwości korzystania z dodatkowych uprawnień władczych organów państwa.

Zbyt długi okres obowiązywania moratorium stałby w sprzeczności z celem jego wprowadzenia, gdyż ustałby ważny interes publiczny stanowiący podstawę wprowadzenia moratorium, a ponadto powodowałby naruszenie zasady proporcjonalności poprzez zbyt znaczące obciążenie jednej kategorii przedsiębiorców.

W sprawie analizy zakresu podmiotowego i przedmiotowego moratorium, w kontekście oceny zgodności z zasadą proporcjonalności, odnieść się należy ponownie do jednego z pierwszych akapitów w niniejszym punkcie. Zakres kredytów, choć nie obejmuje wszystkich kategorii, mógłby zostać ograniczony, by umożliwić korzystanie z dobrodziejstwa odroczenia spłat kapitałowo-odsetkowych jedynie do tych umów kredytowych, które dotyczą realizacji podstawowych potrzeb konsumenta, takich jak cele mieszkaniowe. Wyłączenia, które zaproponował ustawodawca – np. ograniczenie do jednej umowy kredytu z danym kredytodawcą – choć nie zaakcentowane w treści ustawy ani w uzasadnieniu jej projektu, zmierzają *de facto* ku częściowej realizacji tego postulatu. Bardzo ważnym elementem moratorium ustawowego z punktu widzenia realizacji zasady proporcjonalności ograniczeń wolności gospodarczej jest przesłanka utraty pracy bądź innego głównego źródła dochodu kredytobiorcy – wiąże to istotnie realizację zawieszenia spłaty rat z celem moratorium ustawowego, odnoszącego się do wsparcia kredytobiorców, którzy z przyczyn obiektywnych nie mogą w okresie pandemii prawidłowo spełniać zobowiązań kredytowych.

Odnosząc się do ostatniej kwestii w zakresie analizy spełnienia zasady proporcjonalności przez przepisy ustawowe dotyczące moratorium – treści uprawnienia kredytobiorcy – zwrócić należy przede wszystkim uwagę na kwestię pobierania odsetek od kapitału w okresie moratorium: zagadnienie to jest bardzo istotne z uwagi na potencjalny poziom szkód w znaczeniu cywilnym po stronie kredytodawców.

Wydaje się uzasadnione i proporcjonalne wprowadzenie moratorium zarówno na część kapitałową, jak i odsetkową rat kredytów. Oznacza to, że w okresie moratorium nie będą spłacane odsetki za okres jego obowiązywania. Przepisy przewidują, że „zawieszenie” umowy kredytu oznacza swoiste przesunięcie jej obowiązywania w czasie o okres obowiązywania tego zawieszenia – nie będzie to powodowało wzrostu zadłużenia kredytobiorcy o odsetki za dodatkowy okres korzystania z kapitału ani wzrostu całkowitego kosztu kredytu ze względu na zakaz jakichkolwiek opłat w okresie zawieszenia. W tym miejscu zwrócić należy także uwagę na stanowisko projektodawcy ustawy, który argumentował w uzasadnieniu projektu, iż należy wziąć pod uwagę zagadnienie solidarności, materializujące się poprzez partycypację wszystkich stron w ekonomicznych kosztach epidemii, przy ocenie regulacji, na mocy której koszty odsetek z tytułu korzystania z kredytu i innych opłat winny być poniesione przez kredytodawców<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> Uzasadnienie projektu ustawy, op. cit., druk sejmowy 382, s. 77.

To rozwiązanie jest niesłuszne i niezgodne z zasadą proporcjonalności. W przypadku uznania przez ustawodawcę, że okres trwania moratorium nie stanowi okresu kredytu, a za ten czas bank nie ma prawa pobrać od kredytobiorcy odsetek – jak zostało to określone w przepisach o moratorium kredytowym<sup>49</sup> – kredytobiorca uzyskuje nieuzasadnioną korzyść w postaci możliwości korzystania z kapitału bez żadnych kosztów. Nie znajduje to uzasadnienia w samym celu ustawy regulującej moratorium, tj. tymczasowego złagodzenia trudnej sytuacji kredytobiorców, którzy znaleźli się w niej w wyniku niezawinionej przez siebie zmiany okoliczności wynikającej z ograniczeń społeczno-ekonomicznych spowodowanych potrzebą ochrony zdrowia i życia. Ułatwienia te mają zatem na celu poprawę płynności kredytobiorców, nie zaś przysporzenie do ich majątków. Szczególnie jeśli ma ono nastąpić kosztem szkody w majątku kredytodawcy, który zmuszony jest, w wyniku ustawowej ingerencji w treść relacji umownej z kredytobiorcą, do udostępniania temu drugiemu kapitału z kredytu na okres dłuższy niż uzgodniony w umowie, nie otrzymawszy za tenże wydłużony okres żadnego wynagrodzenia ani zwrotu kosztów. Jest to szczególnie istotne ze względu na fakt, że nie można ograniczać rzeczonych analiz do potencjalnej szkody do *lucrum cessans*, lecz mowa tu także o szkodzie w postaci poniesienia dodatkowych kosztów związanych z uzyskaniem kapitału. Należy mieć świadomość, iż kredytobiorca – w szczególności bank – nie udziela w większości przypadków kredytu ze środków własnych, lecz refinansuje działalność kredytową ze źródeł zewnętrznych – począwszy od depozytów przyjmowanych od deponentów, a skończywszy na zobowiązaniach na rynku międzybankowym.

Należy stanąć na stanowisku, iż proporcjonalnym rozwiązaniem byłoby zobowiązanie kredytobiorcy do spłaty odsetek za okres obowiązywania moratorium po jego uchyleniu, w okresie spłaty kredytu. Odsetki za ten okres byłyby wówczas rozłożone na wszystkie pozostałe raty. Możliwe byłoby zastosowanie ewentualnie okresu karencji – np. odsetki za okres moratorium zostałyby doliczone do wszystkich pozostałych rat począwszy od raty z datą zapadalności powyżej 6 miesięcy od zakończenia okresu moratorium. Zrozumiałym byłby także przepis określający maksymalną wysokość odsetek za okres zawieszenia spłaty kredytu, uwzględniający koszty ponoszone przez kredytodawcę.

## V. Zakończenie

Podsumowując próbę oceny i analizy przeprowadzone w niniejszym materiale, można wysnuć następujące wnioski: w Polsce w odpowiedzi na trudności gospodarcze i spadek płynności wprowadzono w zakresie moratoriów kredytowych rozwiązania o charakterze zarówno ustawowym, jak i pozaustawowym, co nie było regułą we wszystkich państwach członkowskich UE (EBA, 2020c).

Moratorium pozaustawowe uzgodnione przez sektor bankowy pod egidą Związku Banków Polskich faktycznie obowiązywało praktycznie od początku pandemii – na początku marca 2020 r. – a zostało formalnie uzgodnione, przyjęte i notyfikowane Europejskiemu Urzędowi ds. Nadzoru Bankowego w czerwcu 2020 r., gdy jednocześnie ujednoczono praktyki banków w zakresie przesłanek przyznawania moratorium i przyjmowania wniosków. Moratorium pozaustawowe obowiązywało do 30 września 2020 r., zgodnie z terminem zakreślonym w Wytycznych EBA w tym zakresie. Na początku grudnia 2020 r. EBA ogłosiła wznowienie obowiązywania Wytycznych (EBA, 2020d), umożliwiając w ten sposób ponowne przyznawanie odroczenia spłat rat kredytowych w okresie

<sup>49</sup> Zob. art. 31fa ust. 10 ustawy 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. 2020, poz. 374, 567, 568, 695 i 875).

do 31 marca 2021 r. – nie oznaczało to jednakże automatycznego wydłużenia wcześniejszych moratoriów. Związek Banków Polskich postanowił w porozumieniu ze swoimi członkami o przedłużeniu moratorium pozaustawowego z uwzględnieniem ograniczeń zakreślonych przez EBA w nowelizacji Wytycznych z grudnia 2020 roku (ZBP, 2021).

W odniesieniu do moratorium ustawowego uznać należy, że zasadniczo przepisy te spełniają wymogi konstytucyjne odnoszące się do wprowadzania ograniczeń wolności działalności gospodarczej, choć niektóre przepisy szczególne mogą budzić pewne wątpliwości. Moratorium jest wprost określone w przepisach ustawy, co wypełnia przesłankę formalną. W odniesieniu do przesłanek materialnych uznać należy, że nie następuje naruszenie istoty wolności działalności gospodarczej. Istnieje jednak wątpliwość czy przepisy te spełniają zasadę proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń, poprzez wymaganie od kredytodawcy ponoszenia całości kosztów korzystania z kapitału przez kredytobiorcę w okresie zawieszenia umowy kredytowej przez fakt uregulowania, zgodnie z którym okres zawieszenia nie zalicza się do okresu spłaty kredytu, a ponadto za okres zawieszenia kredytobiorca nie jest obowiązany ponosić kosztów odsetek od kapitału ani opłat na rzecz kredytodawcy.

## Bibliografia

- Banaszak, B. (2012). Komentarz do art. 22, pkt 1. W: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (wyd. 2). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- EBA. (2020a, 2 kwietnia). *Wytyczne dotyczące ustawowych i pozaustawowych moratoriów na spłaty kredytów, stosowanych w obliczu kryzysu spowodowanego przez COVID-19*. EBA/GL/2020/02. Europejski Urząd ds. Nadzoru Bankowego. Paryż.
- EBA. (2020b, 25 czerwca). *Wytyczne zmieniające Wytyczne EBA/GL/2020/02 dotyczące ustawowych i pozaustawowych moratoriów na spłaty kredytów, stosowanych w obliczu kryzysu spowodowanego przez COVID-19*. EBA/GL/2020/08. Europejski Urząd ds. Nadzoru Bankowego. Paryż.
- EBA. (2020c, 20 listopada). *First Evidence on the use of moratoria and public guarantees in the EU banking sector – November 2020 – Thematic Note*. EBA/Rep/2020/31. Europejski Urząd ds. Nadzoru Bankowego. Paryż.
- EBA. (2020d, 2 grudnia). *Wytyczne zmieniające Wytyczne EBA/GL/2020/02 dotyczące ustawowych i pozaustawowych moratoriów na spłaty kredytów, stosowanych w obliczu kryzysu spowodowanego przez COVID-19*. EBA/GL/2020/15. Europejski Urząd ds. Nadzoru Bankowego. Paryż.
- EBA. (2021). *EBA: Compliance table of amending guideline*. Europejski Urząd ds. Nadzoru Bankowego. Paryż. Pozyskano z: [https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document\\_library/Publications/Guidelines/2020/GL%20amending%20EBA-GL-2020-02%20on%20payment%20moratoria/963216/EBA%20GL%202020%2015%20-%20GLs%20amending%20GLs%20EBA%202020%2002%20on%20moratoria.xlsx](https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2020/GL%20amending%20EBA-GL-2020-02%20on%20payment%20moratoria/963216/EBA%20GL%202020%2015%20-%20GLs%20amending%20GLs%20EBA%202020%2002%20on%20moratoria.xlsx).
- Frąckowiak-Adamska, A. (2009). *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Gałązka, P. (2020, 4 kwietnia). *Koronawirus: Wytyczne EBA w sprawie moratoriów kredytowych*. Pozyskano z: <https://alebank.pl/koronawirus-wytyczne-eba-w-sprawie-moratoriow-kredytowych/?id=320273&catid=22872&cat2id=25926>.



- Handelsman, M. (1939). *Polska w czasie wielkiej wojny, 1914–1918: Finanse*. Warszawa: Towarzystwo Badania Zagadnień Międzynarodowych.
- Jedlecka, W. i Polciewicz, J. (1999). *Pojęcie godności na tle Konstytucji RP*. W: A. Bator (red.), *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Konstytucja*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Kocowski, T. (2009). *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Komisja Europejska. (2020a). *Inception Impact Assessment – Review of the Consumer Credit Directive(2008/48/EC)*. Ref. Ares(2020)3256802, 23.06.2020.
- Komisja Europejska. (2021, 30 czerwca). *Wniosek – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kredytów konsumenckich*. COM(2021) 347 final, 2021/0171(COD), Bruksela.
- Kosikowski, C. (2013). *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Pawela, S. (2007). *Prawo karne wykonawcze. Zarys Wykładu* (wyd. 2). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sypniewski, D. (red.). (2016). *Ograniczenia wolności podejmowania działalności gospodarczej*. Ryki: Fundacja Obywatelskiego Rozwoju-Ryki.
- Szydło, M. (2011). *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*. Bydgoszcz: Wydawnictwo Branta.
- Szydło, M. (2016). *Komentarz do art. 22 Konstytucji*. W: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- White, J.R. (2007, 23 maja). *Internet Access Tax Moratorium: Revenues Impact Will Vary by State, Testimony before the Committee on Commerce, Science and Transportation of U.S. Senate*. United States Government Accountability Office. GAO-07-896T.
- Wróblewski, J. (1989). *Zasady tworzenia prawa*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Wyrzykowski, M. (1986). *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Związek Banków Polskich. (2010). *Statut Związku Banków Polskich*. Pozyskano z: <https://zbp.pl/getmedia/51536dbf-63a8-4983-a64a-ae949fff5bd8/statut>.
- Związek Banków Polskich. (2020a, 16 marca). *Komunikat ZBP w sprawie działań pomocowych podejmowanych przez banki w związku z pandemią koronawirusa COVID 19*. Pozyskano z: <https://zbp.pl/Aktualnosci/Wydarzenia/Komunikat-ZBP-w-sprawie-dzialan-pomocowych-podejmowanych-przez-banki>.
- Związek Banków Polskich. (2020b 8 kwietnia). *Blisko 550 tys. wniosków o zawieszenie (odroczenie) rat kredytów*. Pozyskano z: [https://zbp.pl/Aktualnosci/Wydarzenia/Blisko-550-tys-wnioskow-o-zawieszenie-\(odroczenie\)-rat-kredytow](https://zbp.pl/Aktualnosci/Wydarzenia/Blisko-550-tys-wnioskow-o-zawieszenie-(odroczenie)-rat-kredytow).
- Związek Banków Polskich. (2020c, 1 czerwca). *Stanowisko banków w zakresie ujednoczenia zasad oferowania narzędzi pomocowych dla klientów sektora bankowego*. Pozyskano z: [https://zbp.pl/getmedia/6cab3ca8-a726-49c5-aff5-7188f1c48fc7/Moratorium-wersja-notyfikowana-do-EBA-\(19-05\)](https://zbp.pl/getmedia/6cab3ca8-a726-49c5-aff5-7188f1c48fc7/Moratorium-wersja-notyfikowana-do-EBA-(19-05)).
- Związek Banków Polskich. (2020d, 30 czerwca). *Przedłużenie okresu obowiązywania jednolitych zasad oferowania narzędzi pomocowych przez banki*. Pozyskano z: <https://zbp.pl/Aktualnosci/Stanowiska-i-komentarze/Przedluzenie-okresu-obowiazywania-jednolitych-zasad-oferowania-narzedzi-pomocowych-przez-banki>.
- Związek Banków Polskich. (2021, 22 lutego). *Zmiany do moratorium pozaustawowego*. Pozyskano z: <https://zbp.pl/aktualnosci/komunikaty/przedluzenie-moratorium-na-kredyty>.