

# Prawo o lichwie pieniężnej – historia i współczesność

Cecylia Leszczyńska, Łucja Lisiecka

Na mocy decyzji Sejmu z lipca 2005 r. w polskim prawie ponownie pojawił się zapis o regulowaniu przez państwo dopuszczalnego poziomu oprocentowania kredytów. Miał on służyć przede wszystkim ochronie kredytobiorców przed praktykami lichwiarskimi. Tym samym powrócono do mającego długą historię instrumentu w postaci maksymalnych stóp procentowych. Ten typ bezpośredniej ingerencji państwa w stosunki kredytowe wzbudza wiele kontrowersji. Z perspektywy historyka żywo przypominają one dyskusję, która na temat prawa o lichwie miała miejsce w II Rzeczypospolitej. Sądzymy, że znajomość tamtych doświadczeń, przybliżonych w niniejszym artykule, może być interesująca i wzbogaci debatę, która toczy się obecnie i zapewne będzie trwała w przyszłości. Naszym celem jest nie tylko przypomnienie międzywojennego prawa i dyskusji wokół niego, ale też pokazanie, jakie konsekwencje miało ono dla gospodarki. Można mieć wątpliwości, czy zasadne jest porównywanie tamtych doświadczeń z obecnymi. Odpowiedź na to nie jest jednoznaczna. Z jednej strony można bowiem dostrzec różnice, na przykład między sytuacją gospodarczą A.D. 1924 i 2005. Z drugiej strony sporo jest podobieństw, na przykład jeśli chodzi o cele, które chciał osiągnąć ustawodawca. Ta nieadekwatność sytuacji powoduje, że skutki ekonomiczne współczesnego prawa mogą być różne od tych z lat międzywojennych.

Problematyka regulowania przez państwo stopy procentowej ma w Polsce, podobnie jak w Europie, bardzo długą historię. Upraszczając możemy powiedzieć, że tworzyły ją dwa skrajne stanowiska. Z jednej strony był to zakaz pobierania jakichkolwiek odsetek wypływający z prawa kanonicznego, z drugiej zgoda na ich stosowanie na wyznaczonym poziomie – tego rodzaju praktyki były na przykład w starożytnym Rzymie<sup>1</sup>. Mi-

mo że stanowisko Kościoła pozostało niezmienione do XIX w., już od późnego średniowiecza władze wielkich miast handlowych zaczęły zezwalać na pobieranie procentów, określając ich dopuszczalną wysokość (np. w Gdańsku i Toruniu w 1569 r.). W XVIII w. stopy maksymalne regulowane przez prawo państwowe zasadniczo nie przekraczały 10%. W Rzeczypospolitej ustawą sejmową z 1775 r. ustalono dopuszczalną „prowizję” na 5% (dla duchownych – 3,5%)<sup>2</sup>. System ustawowych stóp maksymalnych na ziemiach polskich, podobnie jak w większości krajów europejskich, został zniesiony w drugiej połowie XIX w., a instrumentem walki z lichwą stało się prawo karne<sup>3</sup>. W Polsce powrócono do niego po odzyskaniu niepodległości.

Prawo o lichwie pieniężnej zapowiedziała ustawa o naprawie skarbu i reformie walutowej ze stycznia 1924 r.<sup>4</sup>, a wprowadzono je pół roku później, 29 czerwca 1924 r.<sup>5</sup> Jego zasadniczym celem było doprowadzenie do obniżenia stóp procentowych, które w okresie hiperinflacji wzrosły do kilkudziesięciu procent miesięcznie<sup>6</sup>. Stopa dyskontowa banków akcyjnych w styczniu 1924 r. wynosiła 500% w stosunku rocznym, w lutym – marcu 33%, w czerwcu 58%<sup>7</sup>. Należy dodać, że stopy w obrocie pozabankowym znacznie

<sup>2</sup> J. Kulischer: *Powszechna historia gospodarcza średniowiecza i czasów nowożytnych*. T. 2, Warszawa 1961 Książka i Wiedza, s. 375-376; Inwentarz nowy Praw, traktatów y konstytucji koronnych y WXL, Warszawa 1872, s. 135. Za pobieranie wyższych odsetek groziła kara 500 grzywien.

<sup>3</sup> Szerzej: C. Leszczyńska, Ł. Lisiecka: *Lichwa pieniężna a religia, prawo i gospodarka (ujęcie historyczne)*. W: *Religia a gospodarka*. T. I, Lublin 2005 Wyd. KUL, s. 225-228.

<sup>4</sup> Dz.U. z 1924 r., nr 4, poz. 28, art. 1 ust. 13.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Prezydenta RP o lichwie pieniężnej z 29 czerwca 1924 r. Dz.U. z 1924 r., nr 56, poz. 574.

<sup>6</sup> Szerzej na temat polityki rządu Grabskiego w tej dziedzinie: C. Leszczyńska, Ł. Lisiecka: *Działania Władysława Grabskiego na rzecz taniego kredytu*. W: *80. rocznica reformy rządu profesora Władysława Grabskiego 1924-2004*. Wrocław 2004 Wyd. GAJT, s. 100-112.

<sup>7</sup> M. Breit: *Stopa procentowa w Polsce*. Kraków 1933 PAN, s. 90; E. Lipiński, S. Pszczółkowski, L. Landau, J. Wiśniewski: *Koniunktura gospodarcza w Polsce 1924-1927*. Warszawa 1928, s. 25.

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat: D. Fajgenberg: *Lichwa*. Warszawa 1932, s. 24; J. Le Goff: *Sakiewka i życie. Gospodarka i religia w średniowieczu*. Gdańsk 1995 „Marabut”, s. 29; A. Pikulska-Robaszkiewicz: *Lichwa w państwie i prawie republikańskiego Rzymu*. Łódź 1999 Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, s. 30-37.

Tabela 1 Oprocentowanie kredytów krótkoterminowych w latach 1919-1923

Lata	PKKP (dyskonto weksli)	Banki prywatne <sup>b</sup> (dyskonto weksli)	Rachunek otwarty	Dyskonto prywatne (pozabankowe) <sup>b</sup>
1919-1921	6-7	8-15	5-15	8-48
1922	7-7,5	15-60	15-80	48-360
1923				
I – IX	7-18	60-140	80-200	360-3 000
X – XII	36 – 72 <sup>a</sup>	200-500	360 – 3 000	do 5 000
1924				
I – IV	72 <sup>a</sup>	500-200	1 000-360	720
IV – VI	12	200-80	360-100	720-220
VII	12	24	36	24-80

<sup>a</sup> Podane liczby (36% i 72%) obejmują oprócz stopy procentowej (odpowiednio 24% i 48%) także nadzwyczajną prowizję: od października 1923 r. 12% rocznie (nie dotyczyło to kredytów według miernika złotego), od listopada 24%. „Monitor Polski” z 1923 r.: nr 223 z 4 października i nr 252 z 14 listopada.

<sup>b</sup> Dane z rynku poznańskiego.

Uwaga: dane odnoszą się do początku i końca podanych okresów i w przypadku stóp banków prywatnych oraz pozabankowych mają charakter przybliżony.

Źródło. M. Breit: *Stopa procentowa w Polsce. Kraków 1933 PAU*, s. 100-101; H. Nowak: *Bankowość w Polsce. T. 1.*, Warszawa 1932, s. 258.

przewyższały stopy bankowe, przy czym jedne i drugie były zróżnicowane w zależności od instytucji i regionu kraju<sup>8</sup>. Kształtowanie się stóp pokazuje tabela 1.

Na całkowicie zdeorganizowanym rynku pieniężnym głównym źródłem kredytu stała się Polska Krajowa Kasa Pożyczkowa (instytucja emisyjna), która zgodnie z oczekiwaniami rządu prowadziła politykę niskich, *de facto* ujemnych stóp procentowych. Jej kredyty były w rzeczywistości subsydiami, więc musiały być reglamentowane. Reformy Grabskiego wymuszały zmianę tej polityki. Już w lutym 1924 r. urealniono stopy kredytowe PKKP i zaostrzono kryteria przyznawania pożyczek<sup>9</sup>. Decyzje te wywołały niezadowolenie środowisk gospodarczych. W reakcji na to prezes Rady Nadzorczej PKKP Stanisław Karpiński stwierdził, że przedsiębiorstwa muszą się dostosować do nowych zasad i zrozumieć, że „[...] zwiększanie emisji na cele gospodarcze jest niezdrawe”. Zalecał szukać kredytów za granicą i w bankach prywatnych<sup>10</sup>.

Wydawać się mogło, że powyższe trudności mają charakter przejściowy, a sytuacja poprawi się wraz

z powołaniem Banku Polskiego SA (kwiecień 1924 r.). Według Grabskiego miał on „[...] rozwinąć bardziej wydatną, w porównaniu do PKKP, akcję kredytową” dzięki dysponowaniu znacznie większym funduszem obrotowym<sup>11</sup>. Tego optymizmu nie podzielał prezes Banku Stanisław Karpiński, który uważał, że mimo rozpoczęcia działalności przez Bank do całkowitego zaspokojenia potrzeb kredytowych jest nadal bardzo daleko<sup>12</sup>.

Pewne nadzieje na obniżenie stóp i dostępność kredytu krótkoterminowego wiązano też z powołaniem przez rząd Bankiem Gospodarstwa Krajowego, choć głównym jego zadaniem miała być odbudowa kredytu długoterminowego. Silnego banku państwowego oczekiwano m.in. środowiska gospodarcze, których przedstawiciele opowiedzieli się za „przemocnym wpływem Państwa” w tym banku, licząc jednocześnie, że „wspomoże” on nie tylko przedsiębiorstwa państwowe i samorządowe, ale również prywatne<sup>13</sup>. By umożliwić BGK natychmiastowe podjęcie czynności, Skarb Państwa wspomógł go „znaczną kwotą w formie rachunków bieżących”<sup>14</sup>.

Pomimo rozwijania działalności kredytowej przez obie instytucje oferujące najtańszy na rynku kredyt (stopa dyskontowa Banku Polskiego SA - 12% rocznie, stopa BGK - 21%), jego cena w obrocie prywatnym pozostawała nadal wysoka - stopy banków prywatnych sięgały 80% rocznie, a w obrocie pozabankowym ponad 200%<sup>15</sup>. Grabski miał jeszcze jeden instrument – zapowiedziane w ustawie o naprawie skarbu prawo o lichwie pieniężnej. Przygotowując się do ustawowego określenia stopy maksymalnej, ministerstwo skarbu zorganizowało naradę z przedstawicielami sfer bankowych i przemysłowych. Jak wynika z doniesień prasowych, środowiska przemysłowe uznały, że prawo to „[...] jest wyraźną potrzebą chwili”, mimo trudności, jakie muszą pojawić się przy jego stosowaniu. Inną opinię wyrazili przedstawiciele Związku Banków w Polsce (ZBWP), według których miało ono doprowadzić do jeszcze większej dezorganizacji kredytu i jego podrożenia<sup>16</sup>. Należy mniemać, że o różnym stanowisku obu środowisk zadecydowała odmienność interesów<sup>17</sup>.

<sup>11</sup> W. Grabski: *Narodziny Banku Polskiego*. „Przemysł i Handel” z. 15/1924, s. 410.

<sup>12</sup> AAN, zespół Bank Polski SA, posiedzenie Rady Banku Polskiego z 16 kwietnia 1924 r., sygn. 291/20, s. 139-140.

<sup>13</sup> „Przemysł i Handel” z. 15/1924, s. 421.

<sup>14</sup> „Gazeta Bankowa” z 1924 r.: nr 9-10, s. 191, nr 11-12, s. 234. Bank otrzymał na fundusz obrotowy krótkoterminowy 25 mln zł, na różne pożyczki od Banku Polskiego 27 mln zł; pozostały kapitał (21 mln zł) stanowiły salda debetowe na rachunkach firm. *Rola Banku Gospodarstwa Krajowego*. „Gazeta Bankowa” nr 15-16/1924.

<sup>15</sup> H. Nowak: *Bankowość w Polsce*. T. 1, Warszawa 1932, s. 258.

<sup>16</sup> E. Spät: *O lichwie pieniężnej*. „Przegląd Gospodarczy” z. 15-16/1924, s. 684-686; tenże, *Reglamentacja stopy procentowej*. „Gazeta Bankowa” nr 11-12/1924, s. 201-203.

<sup>17</sup> Również w czerwcu 1926 r. w odpowiedzi na zapytanie ministra Cz. Klarnera, Lewiatan (Centralny Związek Polskiego Przemysłu, Górnictwa, Handlu i Finansów) wypowiedział się za przedłużeniem prawa o lichwie. „Przegląd Gospodarczy” z. 12/1926, s. 608; *Synteza roku ubiegłego* (Exposé Dyrektora CZPPGHIF A. Wierzbickiego na Walnym Zgromadzeniu Związku w dn. 2 VI 1927 r.), „Przegląd Gospodarczy” z. 12/1927, s. 493.

<sup>8</sup> J. Czerwiński: *Przesilenie a kredyty*. „Gazeta Bankowa” nr 9-10/1924, s. 169-170.

<sup>9</sup> Wprowadzono kredyty wekslowe „w złotych” (stopa dyskontowa 12%), zaostrzono zasady przyznawania pożyczek przedsiębiorstwom i bankom, przy czym całkowicie wstrzymano kredyty bankom stosującym stopy wyższe niż dwukrotność stopy PKKP (12%). S. Karpiński: *Pamiętnik dziesięciolecia 1915-1924*. Warszawa 1931, s. 316-341, za: *Reformy Władysława Grabskiego. Dokonania i koszty w opiniach współczesnych*. Oprac. M.M. Drodzowski, Warszawa 1994, OMNIA s. 55-56.

<sup>10</sup> „Monitor Polski” z 1924 r., nr 51, s. 2.

Prawo o lichwie zabraniało osiągnięcia „[...] w stosunkach kredytowych pieniężnych korzyści majątkowych w formie procentu lub jakiegokolwiek innej formie przewyższających 24% od sta rocznie w gotówce lub we wartości”<sup>18</sup>. Miało ono charakter normy ogólnej i zezwalało ministrowi skarbu na określanie odrębnej stopy dla banków. Minister Grabski nie skorzystał z tej możliwości i w rozporządzeniu z 1 sierpnia określił dopuszczalne odsetki także na poziomie 24%, zezwalając jednocześnie bankom na pokrycie 12% rocznie jako pokrycie kosztów własnych. Zobligowano je też do zgłaszania w izbach skarbowych do dnia 5. każdego miesiąca wykazu najwyższych procentów oraz ponoszonych kosztów własnych określonych czynności bankowych<sup>19</sup>. Już we wrześniu 1924 r. listę tę rozszerzono o kolejne czynności<sup>20</sup>. Za nieprzestrzeganie prawa groził areszt do 4 tygodni i grzywna do 5 tys. zł lub jedna z tych kar.

Jak wynika z powyższego, za lichwiarskie zostały uznane stopy przekraczające 24% rocznie. Zwróćmy uwagę, że w tym samym czasie cena kredytu udzielanego przez banki prywatne była przynajmniej dwukrotnie wyższa, a na rynku pozabankowym kilkakrotnie wyższa. Możemy więc przypuszczać, że za pomocą stopy maksymalnej Grabski chciał przede wszystkim zmusić banki do znacznego obniżenia ceny kredytu. Wydaje się, że nie miał złudzeń, czy uda się wyegzekwować prawo w stosunku do tzw. dyskonterów prywatnych.

Rozporządzenie o lichwie miało obowiązywać przez jeden rok<sup>21</sup>, w rzeczywistości było przedłużane na kolejne lata, natomiast zmieniała się wysokość stopy maksymalnej. Po raz pierwszy obniżył ją w czerwcu 1926 r. minister skarbu Czesław Klamer, a decyzja ta miała zapoczątkować proces systematycznej redukcji zbyt wysokich – jego zdaniem – stóp bankowych. Jednocześnie rząd oczekiwał stosownych decyzji Banku Polskiego i banków prywatnych<sup>22</sup>. Zmniejszanie

stóp kontynuował Gabriel Czechowicz<sup>23</sup>, a ustalone za czasów jego urzędowania odsetki (12%) nie były zmieniane aż do kwietnia 1929 r., kiedy podniesiono je po raz pierwszy i jedyny<sup>24</sup>. W latach 30. doszło do trzech niewielkich obniżek, po raz ostatni w listopadzie 1932 r.<sup>25</sup> Wtedy też odrębnie ustalono dopuszczalne stopy (10%) dla spółdzielni kredytowych oraz dla komunalnych kas oszczędności (tych ostatnich na obszarze województw wschodnich)<sup>26</sup>. Określony wówczas poziom stóp nie był zmieniany do 1939 r. Pokazuje to tabela 2.

Prawo o lichwie pieniężnej przyniosło obniżkę ceny kredytu przede wszystkim w bankach prywatnych, które dostosowały swoje stopy do stopy maksymalnej. Niższe od niej były z kolei stopy banków państwowych, zależne od decyzji rządowych, oraz stopy Banku Polskiego, określane przez Radę Banku. Prawo to okazało się natomiast nieskuteczne w odniesieniu do tzw. dyskonterów prywatnych działających na „czarnym rynku”. Zmiany poziomu wymienionych wyżej stóp pokazuje wykres 1.

Prawo o lichwie spotkało się z dość ostrą krytyką, przede wszystkim ze środowisk bankowych. Wskazywano, że pozostanie ono „martwą literą” wobec rynku niezorganizowanego i przyczyni się do powstania

Tabela 2 Poziom stóp maksymalnych w latach 1924–1939

		Stopa maksymalna <sup>a</sup>	
		ogólna	bankowa
29 VI 1924	24	29 VI 1924	24
		1 VIII 1924	24
30 VI 1926	20	30 VI 1926	18
		7 IX 1926	16
		16 XII 1926	15
10 VI 1927	15	28 II 1927	14
		9 IV 1927	13
		30 V 1927	12
		25 IV 1929	13
		11 II 1930	12
15 VII 1930	11		
20 X 1932	12	7 XI 1932	9,5

<sup>a</sup> Podano daty wydania aktów prawnych.

Źródło: Dz.U. z 1924 r.: nr 56, poz. 574; nr 70, poz. 684; Dz.U. z 1926 r.: nr 62, poz. 372; nr 64, poz. 381; nr 95, poz. 556; nr 127, poz. 746; Dz.U. z 1927 r.: nr 22, poz. 173; nr 40, poz. 359; nr 53, poz. 469; nr 54, poz. 474; Dz.U. z 1929 r.: nr 28, poz. 282; Dz.U. z 1930 r.: nr 10, poz. 70; nr 50, poz. 424; Dz.U. z 1932 r.: nr 90, poz. 759; nr 98, poz. 841.

<sup>18</sup> Dz.U. z 1924 r., nr 56, poz. 574. Poziom 24% wziął się zapewne od praktykowanej od lutego 1924 r. przez PKKP, a potem Bank Polski zasady udzielania kredytów redyskontowych bankom, które przekraczały dwukrotność jego stopy dyskontowej (12%).

<sup>19</sup> Dz.U. z 1924 r., nr 70, poz. 684. Owe czynności to: dyskonto weksli, operacje na rachunkach bieżących i otwartego kredytu, pożyczki terminowe, gwarancje z tytułu eksportu oraz w formie indosu na weksel, wystawianie zaświadczeń walutowych, zleceń giełdowych, wydawanie akredytyw, inkaso. W połowie września minister Grabski zlecił przeprowadzenie w bankach kontroli operacji kredytowych. „Przemysł i Handel” z. 38/1924, s. 1002.

<sup>20</sup> Były to pożyczki pod zastaw: papierów wartościowych, towarów oraz ruchomości. W stosunku do tych ostatnich zezwolono na pobieranie jednorazowo 1% wartości jako wynagrodzenia za koszty szacowania, przechowywania i ubezpieczenia zastawu (od 14 listopada 3% miesięcznie). Dopuszczono też pobieranie 0,25% kwartalnie, jako zwrot kosztów porta, opłat stemplowych oraz prowizji obrotowej na rachunkach otwartego kredytu i bieżących. Dz.U. z 1924 r.: nr 84, poz. 808, nr 99, poz. 922.

<sup>21</sup> Latem 1925 r. przedłużono jego obowiązywanie na następny rok, a 30 czerwca 1926 r. na czas nieokreślony.

<sup>22</sup> Cz. Klamer: *Na drogach sanacji gospodarczej*. „Przemysł i Handel” z. 39/1926, s. 1152; tenże, *Szlakami naszej polityki finansowej*. „Przemysł i Handel” z. 41/1926, s. 1222; „Gazeta Bankowa” 1926, nr 13-14, s. 301.

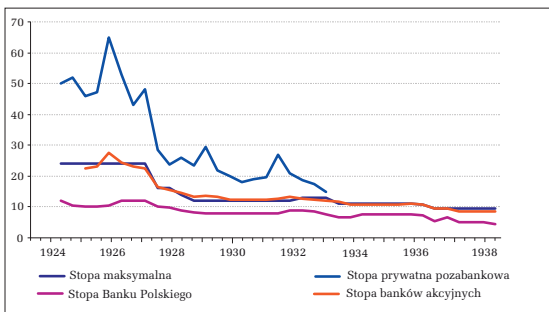
<sup>23</sup> *Exposé Ministra Skarbu Gabriela Czechowicza na plenarnym posiedzeniu Sejmu w dniu 13 listopada 1926 r.*, Warszawa 1926.

<sup>24</sup> Decyzja ta była reakcją na podwyższenie stopy dyskontowej przez Bank Polski (z 8 do 9%). „Przemysł i Handel” z. 18/1929, s. 780.

<sup>25</sup> W listopadzie 1938 r. dekretem Prezydenta wprowadzono je na „odzyskane ziemie Śląska Cieszyńskiego”. Dz.U. z 1938 r., nr 90, poz. 612.

<sup>26</sup> Województwa: wileńskie (bez Wilna), nowogrodzkie, poleskie, wolińskie, białostockie, tarnopolskie i stanisławowskie (bez Stanisławowa).

Wykres 1 *Stopy kredytu dyskontowego w latach 1924-1938<sup>a</sup> (stan na koniec kwartału)*



<sup>a</sup> Stopy banków akcyjnych jest średnią stóp największych banków. Stopy prywatna pozabankowa dotyczy dyskonta „pierwszorzędnych” weksli na rynku łódzkim; dla lat 30. brak danych.

Źródło: C. Leszczyńska, E. Lisiecka: *Useful or harmful? Money Usury Law in the 2nd Republic of Poland*. „*Studia Historiae Oeconomicae*” vol. 26/2005.

„czarnej giełdy kredytowej”, odstraszy kapitały zagraniczne, a bankom utrudni gromadzenie oszczędności. Jego przyjęcie traktowano jako wyraz niechętnego stosunku rządu do banków prywatnych i przejaw „szeroko praktykowanego po wojnie etatyzmu”<sup>27</sup>. Polemizując z tymi zarzutami, premier Grabski stwierdzał, że kredyty banków publicznych i Banku Polskiego okazały się „potężnym czynnikiem chroniącym nasz kredyt przed tą wielką stopą procentową, jaka się w obrocie prywatnym wytworzyła [...]”. Równocześnie przyznawał, że prawo o lichwie okazało się mało skuteczne wobec rynku niezorganizowanego, dodając, iż „[...] nie przepisami można zwalczyć lichwę, ale nasyceniem rynku pieniężnego[...]”<sup>28</sup>. Wracając do tych kwestii w opublikowanych w 1927 r. wspomnieniach pisał, że zarówno zwiększenie tanich kredytów rządowych, jak i prawo o lichwie „[...] nie były w stanie oddziaływać zbyt dodatnio na wytworzony stan rzeczy [...]”<sup>29</sup>.

Debata wokół ustawodawstwa antylichwiarskiego przysłała w drugiej połowie lat 20., ożywiła się z początkiem lat 30. i nasilała wraz z postępującym kryzysem. Największą aktywność w niej przejawiali przeciwnicy rządowych stóp maksymalnych.

Najbardziej zainteresowane zmianą dotychczasowego prawa były środowiska bankowe. Reprezentujący je ZBWP wystąpił do rządu z propozycją regulowa-

nia stóp w drodze porozumienia banków i ministerstwa skarbu<sup>30</sup>. Brak reakcji ze strony rządu spowodował zaostrenie krytyki. W sprawozdaniach Związku pojawiły się oskarżenia pod adresem rządu, że polityka stóp maksymalnych jest wyrazem kierowania się „względami natury raczej demagogicznej niż ekonomicznej”, a „regulowanie stopy procentowej w drodze rozporządzeń policyjnych dezorganizuje rynek pieniężny [i] przeszkadza procesowi kapitalizacji wewnętrznej”<sup>31</sup>.

Stanowisko bankowców wsparła spora grupa liberalnych ekonomistów. Poglądy reprezentatywne dla tego środowiska znajdujemy przede wszystkim w pracach E. Taylora i M. Breita<sup>32</sup>. Dowodzili oni, że mechanizm rynkowy jest najefektywniejszym instrumentem alokacji zasobów, i wskazywali na ujemny wpływ prawa o lichwie przede wszystkim na rozwój kredytu i poziom oszczędności. Zdaniem Taylora poziom stóp procentowych w Polsce był zaniżony, a administracyjnie ustalana stopa procentowa, z natury niższa od rynkowej, zmuszała banki do obniżania oprocentowania depozytów, a to z kolei ograniczało „wewnętrzną kapitalizację”<sup>33</sup>. Przestrzegał, że kontynuacja polityki zmniejszania i tak „sztucznie niskiej” stopy maksymalnej zdusi „doszczętnie wszelką akcję kredytową”<sup>34</sup>. Z kolei M. Breit zwracał uwagę m.in. na powstanie kilku poziomów stóp i kilku odizolowanych od siebie rynków kredytowych, czyniących podaż kapitału mało mobilną. Dotyczyło to zwłaszcza rynku pozabankowego<sup>35</sup>. Inni autorzy dodawali, że reglamentacja uniemożliwia bankom podział klientów według stopnia wiarygodności, gdzie wyższemu ryzyku powinny towarzyszyć wyższe odsetki bądź prowizje<sup>36</sup>.

Odmienne stanowisko reprezentowali m.in. S. Buczkowski, W. Skrzywan i M. Smerek, przy czym najszerzej problematyką tą zajmował się Buczkowski. Jego zdaniem stopa maksymalna nie była „przejawem jakiejś ideologii, a tym bardziej etatyzmu”, tylko instrumentem walki z lichwą. Jej zniesienie nie przyniesie, jak chciał Breit, powstania rynku z jednolitą stopą

<sup>30</sup> *Związek Banków w Polsce w r. 1930*. „Gazeta Bankowa” nr 13-14/1931, s. 220-221.

<sup>31</sup> *Sprawozdanie Związku Banków w Polsce za rok 1930*. Warszawa 1931, s. 18. Można dodać, że za zniesieniem stopy maksymalnej opowiadały się również środowiska gospodarcze reprezentowane przez Lewiatana. *Sprawozdanie CZPPGHIF z działalności w roku 1929*. „Przegląd Gospodarczy” z. 10/1930 (zał.), s. 8-9; „Przegląd Gospodarczy” z. 11/1931 (zał.), s. 8; „Gazeta Bankowa” nr 15-16/1930, s. 363.

<sup>32</sup> E. Taylor: *Uwagi o polskiej polityce pieniężno-kredytowej*. Odbitka z „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego” z. 2/1932; M. Breit, op.cit.

<sup>33</sup> E. Taylor, op.cit., s. 21-22.

<sup>34</sup> *O polityce pieniężno-kredytowej w Polsce*. Omówienie wystąpienia E. Taylora w Poznaniu. „Gazeta Bankowa” nr 6/1932, s. 131.

<sup>35</sup> M. Breit, op.cit., s. 177.

<sup>36</sup> S. Batóg: *Reglamentacja odsetek*. „Gazeta Bankowa” nr 19/1932, s. 439-442; także *Skutki reglamentacji stopy procentowej*. „Gazeta Bankowa” nr 22/1932, s. 511-514.

<sup>27</sup> E. Spät: *Reglamentacja*, op.cit., s. 201-203. także, *O lichwie*, op.cit., s. 684-686; P. Heilperin: *Przyszła polityka bankowa*. „Gazeta Bankowa” nr 6/1924, s. 106-107; J. Piekalkiewicz: *Nasz rynek pieniężny*. „Przemysł i Handel” z. 34/1924, s. 909; E. Rose: *W sprawie pożyczki zagranicznej*. „Przegląd Gospodarczy” z. 22/1924, s. 937; W. Wiślicki: *Kilka uwag z powodu Ustaw o zwalczaniu lichwy*. „Przegląd Gospodarczy” z. 10/1925, s. 670-671; M. Szarski: *Bankowość polska. Przemysł i Handel 1918-1928*. Warszawa 1928, s. 88; *Sprawozdanie Związku Banków w Polsce za rok 1924*. Warszawa 1925, s. 32.

<sup>28</sup> *Po sanacji skarbu – sanacja życia gospodarczego*. Przemówienie Pana Prezesa Rady Ministrów i Ministra Skarbu Władysława Grabskiego na posiedzeniu sejmowej komisji budżetowej w dniu 19 stycznia 1925 r., Warszawa 1925, s. 24-32.

<sup>29</sup> W. Grabski: *Dwa lata pracy u podstaw państwowości naszej 1924-1925*. Warszawa – Rzeszów 2003 Wyd. WSiP z siedzibą w Rzeszowie, s. 98.

z powodu „monopoloidalnej” organizacji polskiej bankowości, tworzącej odrębne rynki kredytowe: „Stóp będzie kilka lub kilkanaście, wyższych i niższych od stopy banku emisyjnego”<sup>37</sup>. Buczkowski dostrzegał ujemne skutki prawa o lichwie, ale widział je głównie w podtrzymywaniu „drożyzny kredytu” - stopa maksymalna stanowiła „dla wielu kredytodawców moralne usprawiedliwienie dla wysokiego procentu”. Z tych względów w dłuższej perspektywie, w miarę gromadzenia wolnych kapitałów, prawo to powinno być – według niego – zniesione<sup>38</sup>. Jak widać, pogląd Buczkowskiego na skutki prawa o lichwie był odmienny od stanowiska Taylora. Ten ostatni obwinał je o sztuczne zaniżanie stóp, podczas gdy Buczkowski o ich zawyżanie.

W końcu lat 30. zagadnieniami tymi zajął się także T. Sołowij<sup>39</sup>. Uważał on, że wprowadzenie w 1924 r. prawa o lichwie było słuszne. Przemawiało za tym nie tylko zachowanie prywatnych dyskonterów, ale też grynderskie i lichwiarskie praktyki banków, przyzwyczajonych od czasów inflacji do pobierania zbyt wysokich odsetek: „Tę dyspozycję psychiczną należało po wprowadzeniu złotego przełamać wszystkimi możliwymi środkami [...]. Trudno sobie wyobrazić, aby łagodniejszymi metodami dało się ukrócić lichwę uprawianą nawet przez niektóre instytucje kredytowe”<sup>40</sup>. Jednak wraz z zakończeniem procesu sanacji bankowości utrzymywanie prawa o lichwie stało się jego zdaniem zbędne, zwłaszcza od początku 1927 r., kiedy powstał kartel depozytowy<sup>41</sup>, a „aparatus kredytowy” uporządkowano i poddano ścisłej kontroli czynników publicznych. Od tego czasu stopę maksymalną obniżano zgodnie z ogólną tendencją do spadku ceny kredytu krótkoterminowego, a jej wpływ na tę cenę stał się niewielki. Wynikało to, jego zdaniem, z pełnego zaspokojenia popytu na ten kredyt (nie dotyczyło to wciąż niezrównoważonego rynku kredytu średnio- i długoterminowego)<sup>42</sup>. Przewidywał, że uchylene reglamentacji przyniesie wzrost oprocentowania kredytów zamrożonych czy wątpliwych, nastąpi też większe zróżnicowanie stóp. Jeśli zaś idzie o lichwę pozabankową, to za jedyny skuteczny sposób jej zwalczania uznał rozwój lokalnych instytucji drobnego kredytu<sup>43</sup>.

<sup>37</sup> S. Buczkowski: *Reglamentacja stopy procentowej w Polsce*. „Bank” nr 2/1935, s. 112-114.

<sup>38</sup> Tamże, s. 115.

<sup>39</sup> T. Sołowij: *Rynek pieniężny i stopa procentowa w Polsce*. Warszawa 1939.

<sup>40</sup> Tamże, s. 115.

<sup>41</sup> Chodzi o porozumienie, do którego w 1927 r. przystąpiły największe banki warszawskie. Dotyczyło ono wspólnego określania poziomu oprocentowania depozytów.

<sup>42</sup> T. Sołowij, op.cit., s. 118-119. Podziela on opinię Buczkowskiego, że polska gospodarka potrzebuje przede wszystkim kredytu średnio- i długoterminowego i względnie małych kwot krótkoterminowego obrotowego. S. Buczkowski: *Reglamentacja stopy dyskontowej*. „Gospodarka Narodowa” nr 1/1935, s. 15.

<sup>43</sup> O znaczeniu tego rodzaju instytucji dla ograniczenia lichwy: C. Leszczyńska, Ł. Lisiecka: *Od banku pobożnego do banków państwowych i prywatnych: banki w Polsce, ich rola ekonomiczna, społeczna i kulturowa*. W: *Rozrzutność i skąpstwo w tradycji kulturowej i rzeczywistości*. Kraków 2005 Tow. Wydawnicze „Historia Jągelonica”, s. 61-80.

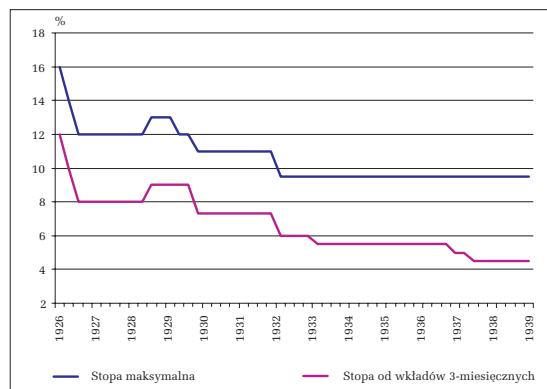
Prawo o lichwie pieniężnej stało się trwałym elementem ustroju pieniężnego II Rzeczypospolitej i mimo płynącej z różnych stron krytyki nie zostało zniesione<sup>44</sup>. W sumie nie miało wśród międzywojennych ekonomistów zdecydowanych obrońców. Nawet zwolennicy etatyzmu sceptycznie podchodzili do tego rodzaju rozwiązań. Trudno obiektywnie stwierdzić, czy przyniosło ono więcej pożytku, czy szkody. Oczywiście jest, że zmusiło banki do obniżenia stóp, co zwłaszcza w okresie poinflacyjnym uczyniło kredyt tańszym. Można więc przyjąć, że przynajmniej częściowo spełniło swoją rolę.

Oprócz skutków pozytywnych miało wiele następstw negatywnych. Ograniczało działanie rynku, a stopa procentowa przestała być kształtowana przez popyt i podaż. Jak każda cena maksymalna określana była na poziomie niższym od ceny równowagi, spychając część niezrealizowanego popytu na rynek nieoficjalny, wobec którego prawo o lichwie było niemal całkowicie nieskuteczne. Niewątpliwie utrudniało ono możliwość działania i rozwoju banków prywatnych.

Regulowanie przez rząd ceny kredytu wpływało oczywiście na oprocentowanie depozytów. Zależność ta zaczęła być widoczna od 1926 r. Odtąd w zasadzie każda zmiana stopy maksymalnej wywoływała stosowną zmianę stopy depozytowej. Pokazuje to wykres 2.

Banki prywatne, chcąc uniknąć konkurencji o wkłady za pomocą różnicowania stóp depozytowych, podjęły wówczas działania mające na celu ich uregulowanie. Doprowadziły do zawiązania tzw. kartelu depozytowego oraz porozumienia z ministrem skarbu w sprawie stóp w bankach państwowych (miały być o 2% niższe niż w bankach prywatnych)<sup>45</sup>. W kolej-

Wykres 2 Stopa maksymalna a stopa depozytowa kartelu bankowego

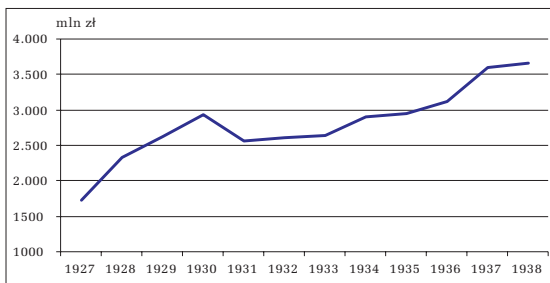


Źródło: T. Sołowij, op.cit., s. 84-88.

<sup>44</sup> Obowiązywało niezależnie od wprowadzonego w 1934 r. kodeksu zobowiązań Dz.U. z 1933 r., nr 82, poz. 321, art. 55. W przepisach wprowadzających go w życie (w rozporządzeniu z 27 października 1933 r.) utrzymano w mocy przepisy o lichwie pieniężnej Dz.U. z 1933 r., nr 82, poz. 599.

<sup>45</sup> S. Skonieczny: *Sytuacja banków w 1926 r.*, „Gazeta Bankowa” nr 24/1926, s. 573; *Sprawozdanie Związku Banków w Polsce za rok 1926*. Warszawa 1927, s. 26-27.

**Wykres 3** Wkłady w głównych instytucjach kredytowych w latach 1927-1938 (stan na koniec roku)



Źródło: W. Morawski: *Bankowość prywatna w II Rzeczypospolitej*. Warszawa 1996, SGH, s. 128.

nych latach ZBWP starał się o objęcie tą umową wszystkich instytucji oszczędnościowych, zwłaszcza PKO i komunalne kasy oszczędnościowe<sup>46</sup>. Do utworzenia ogólnokrajowego kartelu depozytowego nie doszło, natomiast od 1933 r. minister skarbu zaczął ustalać maksymalne oprocentowanie wkładów w komunalnych kasach oszczędności i spółdzielniach kredytowych<sup>47</sup>.

Powstaje pytanie, czy słuszne były zarzuty, że prawo o lichwie, wpływając na cenę depozytów, hamowało rozwój „kapitalizacji wewnętrznej”. Zmiany poziomu depozytów (wykres 3) pokazują, że nie było takiej wyraźnej zależności. Istotnemu spadkowi stóp po 1926 r. nie towarzyszył na przykład spadek depozytów; wręcz odwrotnie - wyraźnie one rosły. Trudno też dostrzec taką zależność w latach 30.

Uzupełniając powyższe wywody, warto dodać, że poziom oszczędności w latach międzywojennych zależał przede wszystkim dochodów ludności oraz sytuacji banków i zaufania do nich<sup>48</sup>.

Międzywojenne prawo o lichwie pieniężnej przetrwało do czasów Polski Ludowej, a jego obowiązywanie potwierdziło rozporządzenie ministrów skarbu i sprawiedliwości z końca 1946 r.<sup>49</sup> Powyższa sytuacja prawna zmieniła się w 1964 r. wraz z uchwaleniem Kodeksu cywilnego<sup>50</sup>. Przepisy wprowadzające go w życie uchyliły prawo o lichwie z 1924 r.<sup>51</sup>, natomiast

w art. 359 §3 k.c. znalazł się zapis dający Radzie Ministrów prawo określania stopy maksymalnej<sup>52</sup>. Korzystając z niego, 23 grudnia 1964 r. rząd określił ją na 12% (dotyczyło to osób fizycznych i prawnych „nie będących jednostkami gospodarki społecznej”)<sup>53</sup>. Na tym poziomie stopa została utrzymana do 1989 r., kiedy podniesiono ją najpierw do 66%, a następnie do 120%<sup>54</sup>.

W rozporządzeniu z października 1989 r.<sup>55</sup> wydanym przez gabinet T. Mazowieckiego punkt dotyczący stopy maksymalnej został wykreślony, choć prerogatywa jej określania przez rząd ciągle obowiązywała (art. 359 §3). Dopiero po kilkunastu latach, w kolejnej nowelizacji Kodeksu cywilnego (luty 2003 r.) ustawodawca uchylił prawo Rady Ministrów do określania stopy maksymalnej<sup>56</sup>. Żaden z gabinetów z lat 1989–2003 nie uznawał za konieczne określania dopuszczalnej ceny kredytu. Zapewne zwyciężyło przekonanie, że byłoby to nieuzasadnioną ingerencją w sferę wolności kontraktowej stron i naruszeniem zasady wolności umów. Dłużnika miały chronić przed „wyzyskiem” ogólne instytucje prawa cywilnego i karnego.

W styczniu 2004 r. został złożony w Sejmie posełski projekt ustawy o zmianie Kodeksu cywilnego, wprowadzający zapis o maksymalnej wysokości odsetek<sup>57</sup>. Intencją wnioskodawców była ochrona kredytobiorców przed lichwą, rozumianą jako pobieranie przez pożyczkodawców odsetek przysparzających im nadmiernych i nieuzasadnionych zysków, a dłużników prowadzących do niewypłacalności. Projekt został odrzucony po pierwszym czytaniu w marcu, ale już kilka miesięcy później Sejm zajął się kolejnym, dotyczącym tych samych zagadnień.

Rozpoczęcie procesu legislacyjnego stało się okazją do szerszej dyskusji na temat zasadności wprowadzenia tego rodzaju uregulowań. Jej przebieg pokazuje, że propozycje poselskie miały nielicznych obrońców i zdecydowanie więcej krytyków<sup>58</sup>. Za wprowa-

<sup>46</sup> E. Schmidt: *Pożądane zmiany przepisów w Kom. Kasach Oszczędn.* „Gazeta Bankowa” nr 11/1931, s. 150; W. M.: *Obniżka stopy procentowej od wkładów.* „Gazeta Bankowa” nr 7/1932, s. 155-156; „Gazeta Bankowa” nr 7/1932, s. 161; *Sprawozdanie Związku Banków w Polsce za rok 1930*. Warszawa 1931, s. 18.

<sup>47</sup> Miała ona wynosić 5,5% do 6,5% (Dz.U. z 1934 r., nr 94, poz. 734), w lipcu 1937 r. obniżono ją na 5-5,5% (Dz.U. nr 50, poz. 387), a w grudniu na 4,5-5% (Dz.U. nr 87, poz. 626).

<sup>48</sup> Szerzej na temat dyskusji wokół prawa o lichwie pieniężnej: C. Leszczyńska, Ł. Lisiecka: *Useful or harmful? Money Usury Law in the 2nd Republic of Poland.* „Studia Historiae Oeconomicae” vol. 26/2005, a także: *Rynek pod kontrolą – stopy procentowe w II Rzeczypospolitej*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych” 2005.

<sup>49</sup> Dz.U. z 1947 r., nr 14, poz. 56. Utrzymano poziom maksymalnych odsetek określony w 1932 r. (9,5%), zmniejszono natomiast liczbę czynności bankowych, do których ta stopa się odnosiła.

<sup>50</sup> Dz.U. z 1964 r., nr 16, poz. 93.

<sup>51</sup> Dz.U. z 1964r., nr 16, poz. 94.

<sup>52</sup> „Wysokość odsetek ustawowych określa rozporządzenie Rady Ministrów. Rozporządzenie to może zakazać zastrzeżenia, jak również pobierania odsetek wyższych od tych, które określa jako maksymalne”. Dz.U. z 1964 r., nr 16, poz. 93.

<sup>53</sup> Dz.U. z 1964 r., nr 47, poz. 321. Weszło w życie 1 stycznia 1965 r.

<sup>54</sup> Rozporządzenie z 10 marca 1989 r. oraz z 30 czerwca 1989 r. Dz.U. z 1989 r.: nr 16, poz. 84, nr 41, poz. 225.

<sup>55</sup> Rozporządzeniem Rady Ministrów z 25 października 1989 r. (weszło w życie 1 listopada 1989 r.). Dz.U. z 1989 r., nr 57, poz. 338.

<sup>56</sup> Ustawa o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (weszła w życie 25 września 2003 r.). Dz.U. z 2003 r., nr 49, poz. 408. Interesujący nas §3 art. 359 otrzymał brzmienie: „Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, wysokość odsetek ustawowych, kierując się koniecznością zapewnienia dyscypliny płatniczej i sprawnego przeprowadzania rozliczeń pieniężnych, biorąc pod uwagę wysokość rynkowych stóp procentowych oraz stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego”.

<sup>57</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy kodeks cywilny, numer druku 2546, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf>, 10 stycznia 2006 r.

<sup>58</sup> A. Michalak, A. Zawisza: *Falszywi obrońcy biedaków.* „Gazeta Wyborcza” 29 lipca 2005, s. 22; W związku z procesem legislacyjnym do Sejmu wpłynęło wiele ekspertyz na ten temat. <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/Opwdsr?OpenForm&3059>, 10 stycznia 2006 r.

dzeniem stopy maksymalnej opowiadał się przede wszystkim Rzecznik Praw Obywatelskich. W jego opinii stało się to konieczne z powodu praktyk lichwiarskich, zwłaszcza że możliwość dochodzenia przez pokrzywdzonych swoich praw na drodze sądowej (na podstawie art. 304 Kodeksu karnego czy art. 388 Kodeksu cywilnego dotyczących wyzysku) była utrudniona (koszty dostępu do sądu, niska świadomość prawna)<sup>59</sup>. Uważał, że prawo o maksymalnych odsetkach nie musi być sprzeczne z art. 353 k.c. o swobodzie umów, gdyż „treść lub cel umowy nie może sprzeciwiać się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współzycia społecznego”. Przywołał orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczące lichwy<sup>60</sup> oraz art. 76 Konstytucji, zobowiązujący władze publiczne do ochrony konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi<sup>61</sup>.

Podobne stanowisko prezentowała Naczelna Rada Adwokacka, zwracając uwagę, że według statystyk sądowych istniejące przepisy prawne, które miałyby zapobiegać lichwie, były bardzo rzadko wykorzystywane, a w zasadzie martwe. Z kolei reprezentująca środowiska sędziowskie Krajowa Rada Sądownictwa uważała, że tego rodzaju prawo nie przyniesie pozytywnych rezultatów i „może mieć znaczenie przede wszystkim propagandowe jako wyraz potępienia lichwy”. Obowiązujący stan prawny pozwalał, według niej, przeciwdziałać pobieraniu nadmiernych odsetek (art. 58 par. 2 k.c. o nieważności czynności prawnych sprzecznych z zasadami współzycia społecznego), a w razie umownego zastrzeżenia nadmiernych odsetek dłużnik mógł skorzystać z art. 388 k.c., chroniącego przed wyzyskiem a więc i przed lichwą pieniężną<sup>62</sup>. Dodajmy, że te same artykuły w innych opiniach uznawano za niewystarczający środek ochrony przed lichwą<sup>63</sup>.

Wiele zastrzeżeń co do zasadności wprowadzenia stopy maksymalnej zgłaszały rząd, NBP, środowiska ekonomiczne i bankowe. Wskazywano przede wszystkim na potencjalne negatywne następstwa ekonomiczne, w tym ograniczenie dostępu konsumentów do kre-

dytów czy rozwój szarej strefy<sup>64</sup>. NBP dodatkowo zgłaszała obawy, że poprzez prawo do określania maksymalnych odsetek rząd uzyska zbyt duży wpływ na politykę pieniężną, która jest konstytucyjną domeną Rady Polityki Pieniężnej.

Pomimo wielu głosów krytycznych Sejm kontynuował prace nad projektem. Celem przygotowywanej ustawy miała być, jak wynika z wystąpienia posła sprawozdawcy, obrona „zarówno konsumentów jak i podmiotów gospodarczych przed lichwą” w rozumieniu cytowanego wyżej orzecznictwa Sądu Najwyższego. Wymagało to zmian ustawy o kredycie konsumenckim. Jednocześnie posłowie uznali za konieczne odpowiednie dostosowanie Kodeksu cywilnego. Nowe przepisy o kredycie konsumenckim wypełniały dyrektywę UE (87/102 z 1986 r.). Zalecała ona, by „nie były [one] omijane poprzez specjalny sposób formułowania umów, w szczególności poprzez metodę rozdzielania kwoty kredytu na kilka umów”. Uznano też za konieczne wprowadzenie zmian w ustawie o obligacjach, argumentując, że są one *de facto* formą kredytu udzielanego przez banki (na przykład obligacje emitowane przez samorządy są gwarantowane i wykupywane przez banki). Nie dotyczy to obligacji Skarbu Państwa i Narodowego Banku Polskiego, które są wyłączone spod ustawy o obligacjach<sup>65</sup>.

Prace zakończono w lipcu 2005 r. przyjęciem ustawy „O zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz o zmianie niektórych innych ustaw”<sup>66</sup>. Za ustawą głosowało 324 posłów, wstrzymało się 2, a przeciwko było 63<sup>67</sup>.

Zgodnie z nowym prawem w art. 359 k.c. znalazł się zapis: „Maksymalna wysokość odsetek wynikających z czynności prawnej nie może w stosunku rocznym przekraczać czterokrotności wysokości stopy lombardowej Narodowego Banku Polskiego (odsetki mak-

<sup>59</sup> Ł. Wilkowiec: *Rzecznik walczy z lichwą*. „Gazeta Bankowa” nr 4/2004, s. 7-8.  
<sup>60</sup> Orzeczenie Sądu Najwyższego z 27 lipca 2000 r. „Z lichwą mamy do czynienia wówczas, gdy jedna ze stron umowy ma obowiązek świadczenia na rzecz drugiej strony odsetek w wysokości rażąco wygórowanej. Zastrzeżenie w umowie pożyczki między osobami fizycznymi odsetek w wysokości nadmiernej, nie mającej uzasadnienia ani w wysokości inflacji, ani w zyskach osiągniętych w ramach normalnej, rzetelnie prowadzonej działalności gospodarczej, może być sprzeczne z zasadami współzycia społecznego. Ocena zgodności takich umów z zasadami współzycia społecznego została pozostawiona sądom dokonującym jej na podstawie znajomości zjawisk ekonomicznych i społecznych wypracowanej z doświadczenia życiowego”. Wyrok SN z dnia 27 lipca 2000 r., sygn. akt IV KKN 85/2000.

<sup>59</sup> Ł. Wilkowiec: *Rzecznik walczy z lichwą*. „Gazeta Bankowa” nr 4/2004, s. 7-8.

<sup>60</sup> Orzeczenie Sądu Najwyższego z 27 lipca 2000 r. „Z lichwą mamy do czynienia wówczas, gdy jedna ze stron umowy ma obowiązek świadczenia na rzecz drugiej strony odsetek w wysokości rażąco wygórowanej. Zastrzeżenie w umowie pożyczki między osobami fizycznymi odsetek w wysokości nadmiernej, nie mającej uzasadnienia ani w wysokości inflacji, ani w zyskach osiągniętych w ramach normalnej, rzetelnie prowadzonej działalności gospodarczej, może być sprzeczne z zasadami współzycia społecznego. Ocena zgodności takich umów z zasadami współzycia społecznego została pozostawiona sądom dokonującym jej na podstawie znajomości zjawisk ekonomicznych i społecznych wypracowanej z doświadczenia życiowego”. Wyrok SN z dnia 27 lipca 2000 r., sygn. akt IV KKN 85/2000.

<sup>61</sup> M. Kosiarski: *Jak przeciwdziałać lichwie*. „Gazeta Prawna” nr 2/2004.

<sup>62</sup> K. B.: *Górna granica odsetek umownych. Z opinii KRS*. „Gazeta Sądowa” nr 9/2004, s. 23.

<sup>63</sup> B. Bladowski: *Lichwa pieniężna. Projekt ustawy określającej odsetki maksymalne w czynnościach prawnych*. „Gazeta Sądowa” nr 9/2004, s. 20-22.

<sup>64</sup> Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową szacował, że spowoduje ono spadek udzielanych kredytów w latach 2006-2009 o „co najmniej 5 mld zł”, a to obniży dynamikę wzrostu gospodarczego o 0,2-0,3% rocznie. Ze względu na ryzyko banki mogą ograniczyć kredyty dla najbardziej potrzebujących, na czym zyskają lombardy i firmy nielegalnie pożyczające. Z drugiej strony potanieją pożyczki gotówkowe i obniży się oprocentowanie kart kredytowych. A. Myczkowska, E. Więclaw: *Kredyty będą bez lichwy*. „Rzeczpospolita” nr 158/2005, dodatek „Prawo co dnia”.

Z kolei prof. W. Orłowski pisał, że ustawa zachęci do prowadzenia operacji na czarnym rynku i ograniczy swobodę zawierania umów. Jego zdaniem niewłaściwe jest powiązanie stopy maksymalnej ze stopą lombardową banku centralnego. W. Orłowski: *Ustawa prolichwiarska*. „Gazeta Wyborcza” z 29 lipca 2005, s. 22-23.

Autorzy „Gazety Prawnej” przywoływali wątpliwości banków co do wykładni nowego prawa oraz podnoszony przez nie zarzut jego niekonstytucyjności z powodu sprzeczności z zasadą swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej. E. Usowicz, M. Krześniak: *Banki próbują rozgryźć przepisy*. „Gazeta Prawna” nr 217/2005, s. 21.

<sup>65</sup> Sprawozdanie stenograficzne ze 103 posiedzenia Sejmu IV kadencji w dniu 20 maja 2005 r. (wystąpienie posła sprawozdawcy Aldony Michalak). <http://ks.sejm.gov.pl:8009/search97cgi/vtopic?action>, 6 marca 2006 r.

<sup>66</sup> Dz.U. z 2005 r., nr 157, poz. 1316. Inne ustawy to: ustawa o obligacjach z 25 czerwca 1995 r. oraz ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary z 28 października 2002 r. oraz ustawa o kredycie konsumenckim z 20 lipca 2001 r.

<sup>67</sup> A. Myczkowska, E. Więclaw, op.cit.

symalne)”. W ustawie o kredycie konsumenckim dodano m.in. zapis, że łączna kwota wszystkich opłat, prowizji oraz innych kosztów nie może przekroczyć 5% kwoty udzielonego kredytu konsumenckiego, a za pobieranie korzyści majątkowych przekraczających wysokość odsetek maksymalnych grozi kara grzywny, ograniczenia lub pozbawienia wolności do lat 2. Określono też zasady obliczania rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania kredytu. Z ustawy o obligacjach usunięto artykuł 18 mówiący, że „do oprocentowania obligacji nie stosuje się przepisów o odsetkach maksymalnych”<sup>68</sup>.

Spróbujmy podsumować nasze rozważania. Jak widać, konstrukcja dzisiejszej stopy jest różna od przedwojennej. Obecnie jest ona powiązana ze stopą lombardową NBP; w latach międzywojennych jej wysokość zależała od decyzji ministra skarbu.

Zasadniczo odmienne są też relacje między stopą maksymalną a stopami bankowymi. Stopa Grabskiego (por. tabela 1) była dwukrotnie niższa od ceny kredytu na rynku (za taką uznaliśmy stopę banków prywatnych). Dzisiejsza stopa jest kilkakrotnie wyższa od stóp bankowych. Co więcej – obecnie mają one najniższy poziom od początków transformacji (tabela 3). Okoliczności, w jakich dzisiaj sięgnięto po prawo o lichwie, są więc inne niż w 1924 r. Gdybyśmy poszukiwały sytuacji podobnej do tamtej, dotyczyłaby ona początku

transformacji. Jednak wtedy, poczynając od gabinetu Mazowieckiego, rządy III Rzeczypospolitej mimo posiadanych uprawnień zaprzestały określania stopy maksymalnej.

Główną przyczyną odmienności konstrukcji stopy maksymalnej przed wojną i obecnie, wydają się cele, jakie miały one realizować. Dla Grabskiego była to przede wszystkim walka z inflacją i drożyzną kredytową, dla dzisiejszego sejmiku jest to walka z praktykami lichwiarskimi firm pożyczkowych.

W okresie międzywojennym prawo o lichwie spotkało się z mieszaną reakcją zainteresowanych środowisk. Przez cały czas przeciwne mu były przede wszystkim sfery bankowe. Z kolei ekonomiści, początkowo podzieleni na przeciwników i umiarkowanych zwolenników, w drugiej połowie lat 30. w zasadzie zgodzili się, że powinno ono zostać zniesione. Obecne prawo także spotkało się z krytyką. Co ciekawe, używa się w niej głównie argumentacji prawniczej, podczas gdy przed wojną - ekonomicznej. Podobne są natomiast reakcje środowisk bankowych.

Można zapytać, czy przyszłe skutki ekonomiczne obecnego ustawodawstwa będą podobne do tych sprzed wojny. Z dzisiejszej perspektywy wydaje się, że nie. Głównymi przyczynami tego są, naszym zdaniem, różna wysokość stopy maksymalnej w stosunku do stóp bankowych oraz odmienność sytuacji makroekonomicznej. Należy natomiast przypuszczać, że podobnie jak przed wojną obecne prawo będzie miało ograniczoną skuteczność wobec podmiotów działających na rynku pozabankowym, często w „szarej strefie”.

<sup>68</sup> Jak z tego wynika, artykuł 18 pozostał w ustawie o obligacjach, mimo że w 2003 r. uchylono w Kodeksie cywilnym prawo Rady Ministrów do określania maksymalnej stopy procentowej. Tak więc przez 2 lata istniał zapis, który wyłączał ustawę o obligacjach spod działania prawa, którego nie było.

**Tabela 3** *Stopy procentowe w stosunku rocznym (stan w dniu 31 grudnia)*

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Kredyt lombardowy w banku centralnym	23	15,5	8,75	6,75	8,0	6,0
Stopa redyskontowa weksli w banku centralnym	21,5	14,0	7,5	5,75	7,0	4,75
Średnia stopa procentowa kredytów złotowych	21,5	16,8	10,7	9,2	10,3	8,9
Średnia stopa procentowa kredytów dla przedsiębiorstw	21,2	15,7	8,8	7,2	8,3	6,3
Średnia stopa procentowa kredytów konsumenckich	22,9	20,8	17,7	15,8	15,9	15,2

Źródło: [www.nbp.pl/statystyka/Pieniezna\\_i\\_bankowa/DWN/Su](http://www.nbp.pl/statystyka/Pieniezna_i_bankowa/DWN/Su), 10 stycznia 2006 r. *Raport Roczny NBP 2002*, Warszawa 2003, s. 186-187; *Raport Roczny NBP 2004*, Warszawa 2005, s. 212-213, 219.