



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

V.7220.64.2017.EG

**Pan
Krzysztof Pietraszkiewicz
Prezes
Związku Banków Polskich
ul. Kruczkowskiego 8
00-380 Warszawa**

W odpowiedzi na pismo z dnia 6 marca 2017 r., zawierające prośbę o przekazanie informacji dotyczących spraw kierowanych do mojego Biura przez klientów banków w 2016 r. na początku pragnę podziękować za kontynuację dotychczasowej współpracy przy pracach nad raportem Komisji Etyki Bankowej o relacjach pomiędzy bankami a ich klientami. Wyrażam nadzieję, że Państwa inicjatywa w sposób istotny przyczyni się do wzmocnienia ochrony praw obywateli na rynku usług bankowych.

Poniżej przedstawiam informacje, wynikające z analizy skarg wpływających do mojego Biura, z wyszczególnieniem problemów dostrzeżonych w działalności sektora bankowego i jego klientów, które w mojej ocenie, mogą zostać uwzględnione w pracach Związku Banków Polskich (dalej: „ZBP”).

Tematem wiodącym w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich w 2016 r. po raz kolejny była sytuacja kredytobiorców, w szczególności konsumentów, którzy zawarli umowy kredytu hipotecznego denominowane lub indeksowane we franku szwajcarskim (dalej także: „kredyt frankowy”). Z docierających do mnie sygnałów wynika, że banki stosują postanowienia uznane za niedozwolone i wpisane do Rejestru klauzul niedozwolonych. Co więcej, pomimo powszechnej wiedzy o konsekwencjach stosowania takich klauzul, banki nie akceptują propozycji ugodowego rozwiązania problemu z konsumentem.

Niestety, w praktyce okazało się, że kredytobiorcy nie dysponują podstawową wiedzą o przysługujących im prawach i kompetencjach instytucji państwowych, do zadań których należy wsparcie w sporze z bankiem. W tej sytuacji, kierując się potrzebą

zapewnienia ochrony dla tej grupy obywateli, zainicjowałem zorganizowanie cyklicznych spotkań z przedstawicielami instytucji powołanych do ochrony konsumentów, tj. Rzecznikiem Finansowym, Przewodniczącym Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: „KNF”), Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Miejskim Rzecznikiem Konsumentów w Warszawie oraz Głównym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych. Celem tych spotkań było przede wszystkim wypracowanie mechanizmów współpracy dla jak najlepszego zapewnienia ochrony i pomocy kredytobiorcom w sytuacji braku systemowego rozwiązania ich problemów.

Efektom wspólnych ustaleń była decyzja o przeprowadzeniu akcji informacyjnej pod hasłem „*Masz kłopot z pożyczką frankową? Dowiedz się, co możesz zrobić?*”. W styczniu i w lutym 2017 r. w biurach terenowych oraz w punktach konsultacyjnych Rzecznika Praw Obywatelskich, specjaliści Rzecznika Finansowego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich spotykali się z obywatelami i przedstawiali instytucje, które mają możliwość udzielenia pomocy w sporze z bankiem. Z danych zebranych na podsumowanie akcji informacyjnej wynika, że w poszczególnych spotkaniach uczestniczyło od 100 do 300 osób, zaś łącznie w przedsięwzięciu udział wzięło około 1700 osób. Obecnie akcja ta jest nadal realizowana i wciąż spotyka się z niesłabnącym zainteresowaniem kredytobiorców.

Przeprowadzone rozmowy z klientami banków wyraźnie wskazały na poczucie bezradności wobec instytucji bankowych. Z relacji klientów można było także wyczytać, że zawarcie umowy o kredyt hipoteczny denominowany lub indeksowany we franku szwajcarskim postawiło ich w sytuacji rzutującej na całe dalsze życie. W szczególności frustrujące dla kredytobiorców okazało się to, że pomimo spłaty rat kredytów frankowych zadłużenie, uzależnione od kursu waluty, faktycznie nie maleje. Klienci podnosili także, że na decyzje dotyczące wyboru sposobu kredytowania wpływ miały praktyki banków, polegające na nakłanianiu osób zainteresowanych kredytem do zaciągania kredytów denominowanych lub indeksowanych we franku szwajcarskim.

Na tle przeprowadzonej akcji wyłonił się także problem niedostatecznego zainteresowania sektora bankowego możliwością polubownego rozwiązywania sporów powstałych w związku z umowami kredytu hipotecznego denominowanymi lub indeksowanymi we franku szwajcarskim. Wydaje się z kolei, że ugodowe formy rozwiązywania sporów pomiędzy klientami i bankami powinny odgrywać ważną rolę także w sprawach kredytów frankowych.

Z tego względu, w celu wzmocnienia kompetencji klientów banków w zakresie prowadzenia postępowania reklamacyjnego oraz postępowania polubownego, specjaliści Rzecznika Finansowego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach akcji „*Masz kłopot z pożyczką frankową? Dowiedz się, co możesz zrobić?*” omawiali praktyczne możliwości działania dostępne każdemu klientowi banku, takie jak postępowanie reklamacyjne, postępowanie interwencyjne u Rzecznika Finansowego, postępowanie polubowne przy

Rzeczniku Finansowym oraz kwestię wydania przez Rzecznika Finansowego istotnego poglądu w sprawie.

Nadto podczas spotkań informacyjnych obywatele skarżyli się na to, że banki nie realizują pakietu rozwiązań rekomendowanego przez ZBP, zwanego „sześciopakiem”, którego celem jest wsparcie klientów spłacających kredyty we frankach szwajcarskich. Przykładowo kredytobiorcy wskazywali, że banki nie uwzględniają ujemnej stawki LIBOR, żądają dodatkowych zabezpieczeń, odmawiają restrukturyzacji zadłużenia.

W indywidualnych rozmowach z ekspertami obu instytucji obywatele sygnalizowali również brak możliwości skorzystania z pomocy w ramach Funduszu Wsparcia Kredytobiorców. Jednym z argumentów, mającym uzasadniać odmowę pozytywnego rozpatrzenia wniosku o przyznanie wsparcia z tego Funduszu, był brak zawarcia przez dany bank umowy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego. Zgodnie z ustawą z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy (Dz. U. poz. 1925) jest to instytucja, za pośrednictwem której możliwe jest udzielenie pomocy kredytobiorcom.

Z powyższego można wnioskować, że niektóre banki ignorują nie tylko rekomendacje ZBP, ale również ustawodawcy, którego intencją była ochrona polskich rodzin przed zagrożeniami związanymi z utratą dorobku całego życia, jakim jest nieruchomości.

Niezależnie od powyższego pragnę wskazać, że w 2016 r. przedstawiciele mojego Biura brali czynny udział w konferencjach i wydarzeniach poświęconych ochronie praw konsumentów, którzy zawarli umowy kredytu hipotecznego denominowane lub indeksowane we franku szwajcarskim (debata zorganizowana w Kancelarii Prezydenta RP, konferencja Stowarzyszenia „Stop Bankowemu Bezprawiu”).

Sytuacja kredytobiorców była także przedmiotem mojego spotkania z Prezydentem RP, które odbyło się w dniu 7 marca 2017 r. Obecnie specjalny zespół ekspertów w Kancelarii Prezydenta RP pracuje nad projektem tzw. ustawy frankowej. Wśród zaproponowanych zapisów dopuszcza się regulację, która daje możliwość oddania kluczy do mieszkania w zamian za wygaśnięcie zobowiązania tzw. strategiczne bankructwo.

Reasumując, nie ulega wątpliwości, że do czasu wejścia w życie ewentualnych systemowych rozwiązań, kredytobiorcy pozostają w trudnej sytuacji. Stąd też, w mojej ocenie, konieczne jest podejmowanie dalszych działań na rzecz tworzenia nowych, dostosowanych do potrzeb kredytobiorców programów pomocowych. Podkreślenia wymaga, że większość kredytobiorców wyraża chęć regulowania swoich zobowiązań wobec banku, jednakże nie godzą się na to, aby koszt wzrostu kursu franka szwajcarskiego został w całości przerzucony tylko na nich.

Ponadto, nadal istotnym problemem z punktu widzenia ochrony praw obywateli na rynku usług bankowych, jest sytuacja nabywców mieszkań w zakresie realizacji promes bezobciążeniowego wyodrębnienia lokali mieszkalnych po ogłoszeniu upadłości przez Spółdzielczy Bank Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie (dalej: „SK Bank”)¹. Z uwagi na konieczność zapewnienia ochrony praw nabywców lokali, którzy w dobrej wierze zapłacili za swoje mieszkania, a teraz nie mogą zrealizować promesy, podjąłem interwencję w tej sprawie. Zwróciłem się do KNF, do syndyka masy upadłości SK Banku, a także do Ministerstwa Rozwoju i Finansów². Z uzyskanych informacji wynika, że aktualnie resort rozwoju i finansów analizuje we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości prawne możliwości wyodrębnienia lokali bez obciążania ich hipotekami zabezpieczającymi kredyty udzielone deweloperom przez SK Bank.

W mojej ocenie sprawa ta obrazuje konsekwencje braku odpowiednich regulacji prawnych zabezpieczających interesy obywateli w procesie inwestycyjnym w razie ogłoszenia upadłości banku finansującego przedsięwzięcie dewelopera i jego wpływu na ważność udzielonych przez niego promes bezobciążeniowego wyodrębnienia lokalu mieszkalnego.

Kolejnym zagadnieniem, na które zwracają uwagę obywatele w licznych skargach kierowanych do mojego Biura, jest problem nadmiernego uprzywilejowania wierzytelności bankowych w cywilnym postępowaniu nakazowym. Jak wynika z docierających do mnie sygnałów, po wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w którym stwierdzono niekonstytucyjność instytucji bankowego tytułu egzekucyjnego³ i ostatecznym wyeliminowaniu jej z porządku prawnego, banki zaczęły masowo korzystać z możliwości dochodzenia swoich roszczeń w postępowaniu nakazowym na podstawie art. 485 § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, z późn. zm. – dalej: „kpc”). Aktualnie w wielu sprawach zostały wydane nakazy zapłaty, które stanowią tytuł zabezpieczenia, wykonalny bez nadawania klauzuli wykonalności. Ze względu na niską świadomość prawną obywateli nakazy zapłaty mogą ulec uprawomocnieniu się, co w konsekwencji może skutkować bardzo szybką realizacją roszczeń banków. Obywatele postrzegają możliwość dochodzenia przez banki roszczeń w trybie nakazowym jako zmodyfikowany substytut bankowego tytułu egzekucyjnego.

W związku z przedstawionym problemem skierowałem wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości, wskazując na konieczność uchylecia art. 485 § 3 kpc⁴. Minister zgodził się z tym postulatem potwierdzając, że ww. przepis utracił uzasadnienie systemowe

¹ Problem był sygnalizowany w wystąpieniu do ZBP z dnia 29 kwietnia 2016 r. (V.7220.94.2016).

² Pisma z dnia: 16 marca 2016 r., 20 grudnia 2016 r., 25 stycznia 2017 r. (V.7108.373.2015, V.7108.272.2016)

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2015 r. (sygn. akt P 45/12).

⁴ Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 stycznia 2017 r. (V.510.5.2017).

i aksjologiczne⁵. Jednocześnie podzielił pogląd o tym, że uprzywilejowanie wierzytelności bankowych budzi wątpliwości co do zgodności z takimi standardami konstytucyjnymi, jak: zasada równości wobec prawa, zasada sprawiedliwości społecznej oraz zasada ochrony praw konsumentów. Z przekazanych informacji wynika, że obecnie prowadzone są już prace legislacyjne w tym obszarze. Przebieg tych prac będę monitorował.

Dodatkowo pragnę wskazać, że analiza skarg obywatelskich prowadzi do ogólnej konkluzji, że po likwidacji bankowego tytułu egzekucyjnego, banki masowo zaczęły poszukiwać nowych form zabezpieczenia swoich roszczeń. Przykładowo, banki podejmują działania polegające na zmianie regulaminu poprzez wprowadzenie obowiązku poddania się przez kredytobiorcę egzekucji w trybie art. 777 kpc (na podstawie aktu notarialnego) w miejsce dotychczasowych zapisów zobowiązujących do poddania się egzekucji na podstawie bankowego tytułu wykonawczego. Tym samym potwierdziły się obawy klientów banków związane z wprowadzeniem przez banki na koszt konsumentów dodatkowych obwarowań przy podpisywaniu umów kredytowych.

Banki zintensyfikowały też praktyki, polegające na przelewie na firmy windykacyjne wierzytelności wynikających z uprzednio wystawionych bankowych tytułów egzekucyjnych. W tym zakresie obywatele wskazują, że takie działania doprowadziły do sytuacji, w których firmy windykacyjne próbują kontynuować postępowanie egzekucyjne wszczęte na wniosek banku na podstawie bankowego tytułu egzekucyjnego, bez kierowania sprawy na drogę postępowania cywilnego. W tej sytuacji należy uznać za niedopuszczalne prowadzenie czynności egzekucyjnych na rzecz nowego wierzyciela, w przypadku gdy nie posiada on tytułu wykonawczego. Niestety, z uwagi na brak dostatecznej wiedzy o przysługujących obywatelom środkach ochrony ich praw, nie zawsze dochodzi do umorzenia postępowania egzekucyjnego.

Pragnę również poinformować, że do mojego Biura wpływają skargi w sprawie procedur stosowanych przez banki przy autoryzacji transakcji dokonywanych na odległość (telefonicznie), w szczególności w zakresie właściwej identyfikacji i uwierzytelnienia tożsamości klienta. Z przedstawionych spraw wynika, że w ten sposób dochodzi do zawarcia umowy rachunku oszczędnościowo – rozliczeniowego lub umowy kredytowej w instytucjach finansowych, o czym obywatele często dowiadują się dopiero w momencie otrzymania wezwania do zapłaty. Z treści skarg wynika, że w tego rodzaju sprawach brak jest wsparcia ze strony banku w wyjaśnieniu sytuacji, a negatywne skutki zdarzenia przerzucane są wyłącznie na poszkodowanych. W ocenie skarżących panuje powszechne przyzwolenie na takie nadużycia, a co istotne, ciężar dowodu spoczywa

⁵ Odpowiedź Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 marca 2017 r. (V.510.5.2017).

na poszkodowanym, mimo że to bank nie zadbał o wypracowanie skutecznych procedur zabezpieczających konsumentów. Niniejszy problem został zasygnalizowany ZBP⁶.

Otrzymuję również sygnały od klientów banków dotyczące odmowy dokonania czynności bankowych w imieniu właściciela rachunku bankowego na podstawie pełnomocnictwa notarialnego. W praktyce zdarzają się przypadki, w których banki uznają, że takie pełnomocnictwo jest niewystarczające do dokonania czynności bankowych. Kwestia ta była przedmiotem korespondencji kierowanej do ZBP⁷.

W skargach obywatele wskazują, że obowiązujące przepisy prawa cywilnego nie wyłączają dokonywania czynności bankowych w imieniu właściciela rachunku bankowego przez osoby trzecie – pełnomocnika rachunku bankowego. Przede wszystkim podkreślają, że to od woli posiadacza rachunku bankowego powinna zależeć forma i zakres umocowania pełnomocnika. Przy dokonaniu wyboru pełnomocnika mocodawca, mając na uwadze zakres takiego umocowania, wyznacza osobę, którą darzy zaufaniem. Mocodawca jest przekonany, że bank powinien honorować oświadczenie woli złożone w obecności notariusza, osoby zaufania publicznego korzystającej z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym.

Jednocześnie pragnę poinformować, że analiza jednej ze spraw indywidualnych z powództwa obywatela przeciwko bankowi skłoniła mnie do wniesienia skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego. W okolicznościach tej sprawy sąd drugiej instancji zwolnił bank z odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody poniesione przez klienta banku wskutek kradzieży przez byłego pracownika banku środków zgromadzonych na rachunku⁸. W mojej ocenie ujawniło się istotne zagadnienie prawne, sprowadzające się do rozstrzygnięcia, czy art. 50 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2016 r. poz. 1988, z późn. zm. – dalej: „Prawo bankowe”) kreuje powszechny, pokontraktowy obowiązek banku podjęcia stosownych działań w celu zapewnienia bezpieczeństwa przechowywanych środków pieniężnych. Sprawa aktualnie oczekuje na rozstrzygnięcie.

Pragnę również wskazać, że zgłosiłem udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w sprawie, w której wyłoniło się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości⁹. Istotą problemu było stwierdzenie, czy wykonywanie czynności bankowych przez podmiot niebędący bankiem i nieposiadający wymaganego przepisami prawa zezwolenia powoduje bezwzględną nieważność czynności prawnej w świetle art. 5 Prawa bankowego w związku z art. 170 ust. 1 Prawa bankowego w związku z art. 58 § 1 ustawy

⁶ Pisma z dnia: 29 sierpnia 2016 r. (V.7220.236.2016), 2 września 2016 r. (V.511.316.2016).

⁷ Pismo z dnia 2 lutego 2017 r. (V.7220.10.2017).

⁸ Skarga kasacyjna z dnia 20 października 2016 r. (V.510.99.2016), sygn. akt przed Sądem Najwyższym I CSK 53/17.

⁹ Pismo procesowe z dnia 2 marca 2017 r. (V.7224.30.2017), sygn. akt przed Sądem Najwyższym III CZP 109/16.

z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459), czy też skutki takich czynności powodują obowiązek zwrotu pobranego oprocentowania, opłat, prowizji lub innego wynagrodzenia na podstawie art. 170 ust. 1 i 2 Prawa bankowego. W dniu 10 marca 2017 r. Sąd Najwyższy podjął uchwałę, orzekając zgodnie z zaprezentowanym przeze mnie stanowiskiem, że umowa z podmiotem nieposiadającym wymaganego przez prawo zezwolenia jest ważna, natomiast sankcje cywilnoprawne ograniczają się do obowiązku zwrotu pobranego oprocentowania, opłat, prowizji lub innego wynagrodzenia.

Ponadto, przedmiotem skarg kierowanych do mojego Biura są problemy zidentyfikowane i sygnalizowane Panu Prezesowi w latach ubiegłych, które nadal pozostają aktualne.

Przykładowo takim zagadnieniem jest ochrona osób starszych, a także osób z niepełnosprawnościami, jako klientów rynku usług bankowych. Nadal zdarzają się przypadki perswazyjnych działań podejmowanych przez doradców finansowych, oferujących skomplikowane produkty bankowe. Skarżący podnoszą zarzut wykorzystywania przez pracowników banku ich wieku oraz braku stosownej wiedzy. W tym obszarze sprawy indywidualne obywateli są na bieżąco przekazywane do ZBP. Niemniej jednak, w mojej ocenie, za konieczne należy uznać stworzenie skutecznych regulacji prawnych, a także zapewnienie działań państwa, mających na celu zwiększenie ochrony prawnej i zminimalizowanie skali dotychczasowych nadużyć wobec tej grupy obywateli.

Skarżący nadal sygnalizują kwestie związane z zaciągnięciem kredytu przez osobę trzecią w wyniku przedstawienia zagubionego lub skradzionego dowodu osobistego, a także problemy wynikające z udostępniania przez Biuro Informacji Kredytowej (dalej: „BIK”) zarówno informacji o zobowiązaniach spornych, jak i przedawnionych. Wciąż pojawiają się istotne trudności związane z aktualizacją danych uwidoczniionych w BIK o spłacie zobowiązania wobec banku.

Zagadnieniem, poruszonym w skargach obywateli, jest również problem braku regulacji prawnych, w tym odpowiedniego nadzoru nad tzw. kantorami internetowymi. W tym zakresie skierowałem ponowne wystąpienie do Ministra Finansów¹⁰. Z uzyskanych informacji wynika, że obecnie trwają prace nad przygotowaniem zgłoszenia do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów projektu ustawy, w którym Ministerstwo Finansów zaproponuje konkretne rozwiązania dotyczące uregulowania działalności kantorów internetowych.

¹⁰ Wystąpienia do Ministra Finansów z dnia 24 lutego 2017 r., z dnia 4 maja 2016 r., z dnia 18 października 2016 r. (V.7106.178.2014).

Podsumowując, ze swojej strony pragnę zapewnić, że moim celem jest kontynuowanie inicjatyw, mających na celu ochronę praw obywatelskich w sektorze bankowym. Jednocześnie wyrażam nadzieję, że przekazane informacje i wnioski będą pomocne w pracach Komisji Etyki Bankowej o relacjach pomiędzy bankami a ich klientami.