



KBF.430.001.2018

Nr ewid. 33/2018/P/17/111/KBF

Informacja o wynikach kontroli

OCHRONA PRAW KONSUMENTÓW KORZYSTAJĄCYCH Z KREDYTÓW OBJĘTYCH RYZYKIEM WALUTOWYM

DEPARTAMENT BUDŻETU I FINANSÓW

MISJĄ

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwej, którego raporty będą oczekiwany i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Ochrona praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym

Dyrektor

Departamentu Budżetu i Finansów

Stanisław Jarosz

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 09. sierpnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE.....	9
2. OCENA OGÓLNA	11
3. SYNTEZA	13
4. WNIOSKI.....	25
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	30
5.1. Podstawowe informacje o kredytach objętych ryzykiem walutowym	30
5.2. Monitorowanie działań banków udzielających kredytów objętych ryzykiem walutowym	39
5.2.1. Urząd ochrony konkurencji i konsumentów	39
5.2.2. Urząd komisji nadzoru finansowego.....	44
5.3. Przeciwdziałanie nieprawidłowościom w działaniach banków oraz zagrożeniom dla konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym	47
5.3.1. Urząd ochrony konkurencji i konsumentów	47
5.3.2. Urząd komisji nadzoru finansowego.....	55
5.3.3. Rzecznik Finansowy	76
5.4. Wspieranie konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym w dochodzeniu ich praw	78
5.4.1. Urząd ochrony konkurencji i konsumentów	78
5.4.2. Urząd komisji nadzoru finansowegoReakcja na skarg.....	87
5.4.3. Rzecznik finansowy.....	89
5.4.4. Miejscy rzecznicy konsumentów	96
5.4.5. Pozostałe zagadnienia.....	98
6. ZAŁĄCZNIKI	115
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	116
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	121
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	138
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	139

Wykaz stosowanych skrótów, skrótnowców i pojęć

BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
BTE	bankowy tytuł egzekucyjny – specjalny, pozasądowy tytuł egzekucyjny, stwierdzający istnienie wymagalnej wierzytelności banku wobec osoby, która dokonała z bankiem czynności bankowej lub była dłużnikiem banku z tytułu zabezpieczenie wierzytelności, wystawiany na podstawie ksiąg banku lub innych dokumentów związanych z dokonywaniem czynności bankowej. Po nadaniu przez sąd klauzuli wykonalności w postępowaniu formalnym (bez badania zasadności roszczeń) pozwalał bankowi na niezwłocze wszczęcie egzekucji. Z dniem 1 stycznia 2016 r., na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 kwietnia 2015 r., przepis ustawy Prawo bankowe dopuszczający stosowanie BTE utracił moc;
CHF	oznaczenie franka szwajcarskiego waluty Szwajcarii, przyjęte przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną;
CIRS, ang. cross currency interest rate swap	swap walutowo-procentowy – transakcja polegająca na wymianie między kontrahentami płatności odsetkowych naaliczanych od kwot nominowanych w różnych walutach i określanych według różnych stóp procentowych;
DtI, ang. debt to income	wskaźnik, wykorzystywany przy ocenie ryzyka kredytowego, wyrażający stosunek miesięcznych wydatków na obsługę zadłużenia kredytowego do miesięcznych dochodów netto osiąganych przez osoby zobowiązane do spłaty zadłużenia;
EUR	oznaczenie wspólnej waluty europejskiej – euro – przyjęte przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną;
EURIBOR, ang. Euro Interbank Offered Rate	referencyjna stopa oprocentowania pożyczek międzybankowych w strefie euro, wyznaczana przez The European Money Markets Institute w Brukseli, jako średnia arytmetyczna wysokości oprocentowania, po jakiej banki tworzące panel EURIBOR oferują pożyczki na tym rynku, po odrzuceniu 15% skrajnych kwotowań (według stanu na 31 stycznia 2018 r. panel EURIBOR tworzyło 20 banków z największymi obrotami na rynku międzybankowym strefy euro, spełniających ustalone wymogi jakościowe);
FX swap	swap walutowy umowa, w której dwie strony postanawiają wymienić między sobą określone kwoty wraz z należnymi odsetkami w różnych walutach na określony czas.
FWK	Fundusz Wsparcia Kredytobiorców utworzony w BGK fundusz ze środków kredytobiorców, którego celem jest zapewnienie zwrotnego wsparcia finansowego osobom, które na skutek obiektywnych okoliczności znalazły się w trudnej sytuacji finansowej a jednocześnie są zobowiązane do spłaty rat kredytu mieszkaniowego (złotowego lub objętego ryzykiem walutowym) stanowiącego znaczne obciążenie dla ich domowych budżetów. Wsparcie jest udzielane na warunkach określonych ustawie o wsparciu.
GINB	Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego – działający do 31 grudnia 2007 r. organ wykonawczy Komisji Nadzoru Bankowego, wydzielony organizacyjnie w strukturze NBP;
GBP	oznaczenie waluty Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej – funta brytyjskiego – przyjęte przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną;
Klauzula abuzywna lub niedozwolone postanowienie umowne	postanowienie umowy między przedsiębiorcą a konsumentem, nieuzgodnione indywidualnie, kształtujące prawa i obowiązki konsumenta w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszając jego interesy. Nie dotyczy to postanowienia, określającego główne świadczenia stron, w tym cenę lub wynagrodzenie, jeżeli zostało sformułowane w sposób jednoznaczny (art. 385 ¹ kodeksu cywilnego);

Klauzula waloryzacyjna	postanowienie umowy kredytowej, w którym strony umawiają się, że wykonanie zobowiązania nastąpi poprzez spełnienie świadczenia w rozmiarze lub ilości wynikających z określonego miernika (w przypadku kredytów objętych ryzykiem walutowym kursu złotego do określonej waluty obcej);
Kodeks cywilny lub kc	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.);
Kodeks postępowania administracyjnego lub kpa	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.);
Kodeks postępowania cywilnego lub kpc	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360);
Konsument	osoba fizyczna dokonującą z przedsiębiorcą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową (art. 22 ¹ kc);
Kredyt objęty ryzykiem walutowym lub KORW	kredyt, którego wartość uzależniona jest od zmian kursu waluty krajowej do walut obcych;
Kredyt indeksowany (waloryzowany) kursem waluty obcej	kredyt udzielany i wypłacany w złotych, którego wartość na dzień uruchomienia kredytu (raty kredytu) przeliczana jest ze złotych na walutę obecną po przyjętym kursie; wysokość rat kapitałowo-odsetkowych ustalana jest w walucie obcej, a ich spłata następuje w złotych, po przeliczeniu po kursie wymiany walut na dzień spłaty, lub w walucie obcej; w przypadku tego typu kredytu przepływy walutowe występują wyłącznie, gdy kredytobiorca zdecyduje się na spłatę kredytu bezpośrednio w walucie, do której indeksowany jest kredyt;
Kredyt denominowany w walucie obcej	kredyt, którego wartość wyrażona została w umowie w walucie obcej, ale uruchomiony został w złotych, po przyjętym kursie przeliczeniowym; kredytobiorca dokonuje spłaty rat kapitałowo-odsetkowych w złotych, po przeliczeniu według kursu wymiany walut na datę spłaty, lub w walucie obcej; kredytobiorca zwraca bankowi sumę nominalną udzielonego kredytu (kapitał), stanowiącą określoną równowartość waluty obcej w zależności od bieżącego kursu wymiany walut, wraz z odsetkami oraz innymi opłatami i prowizjami; w przypadku tego typu kredytu przepływy walutowe występują także, gdy kredytobiorca zdecyduje się na spłatę kredytu bezpośrednio w walucie, w której denominowany jest kredyt;
Kredyt walutowy	kredyt udzielany i wypłacany w walucie innej niż krajowa, w którym kredytobiorca dokonuje spłaty rat kapitałowo-odsetkowych również w walucie obcej, zwracając bankowi sumę nominalną udzielonego kredytu (kapitał) wraz z odsetkami oraz ewentualnie innymi opłatami i prowizjami;
KNB	Komisja Nadzoru Bankowego – organ sprawujący nadzór bankowy w latach 1998–2007, przed przekazaniem zadań do Komisji Nadzoru Finansowego;
KNF	Komisja Nadzoru Finansowego – organ nadzoru finansowego, od 1 stycznia 2008 r. sprawujący nadzór bankowy; na mocy art. 2 ustawy o nadzorze finansowym odpowiedzialny także za ochronę interesów uczestników rynku finansowego;
KSF	Komitet Stabilności Finansowej – utworzona w 2008 r. platforma współpracy i koordynacji działań na rzecz wspierania i utrzymania stabilności krajowego systemu finansowego, od 1 listopada 2015 r. jest organem właściwym w sprawach nadzoru makroostrożnościowego i zarządzania kryzysowym w systemie finansowym; Komitet tworzą Minister Finansów, Prezes NBP, Przewodniczący KNF i Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego;

LIBOR, ang. <i>London Interbank Offered Rate</i>	referencyjna stopa oprocentowania pożyczek na rynku międzybankowym w Londynie, ustalana przez Intercontinental Exchange Benchmark Administration w Londynie, pod nadzorem brytyjskiego regulatora rynku finansowego Financial Conduct Authority (FCA), dla pięciu walut: dolara amerykańskiego, euro, franka szwajcarskiego, funta brytyjskiego i jena japońskiego. Jest wyliczana, jako średnia arytmetyczna ofert banków tworzących panel LIBOR, po odrzuceniu 25% skrajnych kwotowań (według stanu na 31 lipca 2018 r. panel LIBOR tworzyło w zależności od waluty od 11 (CHF) do 16 (USD i GBP) banków). W 2017 r. Przewodniczący FCA zapowiedział wycofanie LIBOR z użycia na międzynarodowym rynku finansowym do końca 2021 r.;
LtV, ang. <i>loan to value</i>	wskaźnik wyrażający relację wysokości ekspozycji kredytowej do wartości rynkowej nieruchomości, stanowiącej jej zabezpieczenie;
MRK	Miejski Rzecznik Konsumentów – organ wykonujący zadania miasta na prawach powiatu w zakresie ochrony konsumentów;
NBP	Narodowy Bank Polski – polski bank centralny;
NPL, ang. <i>non-performing loans</i>	wskaźnik wyrażający relację kredytów i pożyczek z zaległościami w spłacie przekraczającymi 90 dni do kredytów i pożyczek ogółem;
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – organizacja międzynarodowa o profilu ekonomicznym zrzeszająca 35 wysoko rozwiniętych krajów świata. Polska przystąpiła do tej organizacji w 1996 r.;
PLN	oznaczenie złotego polskiego – waluty polskiej, wprowadzonej do obiegu po denominacji w 1995 r., przyjęte przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną;
Prawo bankowe	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 1876, ze zm.);
Prawo restrukturyzacyjne	ustawa z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1508, ze zm.);
Prawo upadłościowe	ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 2344, ze zm.);
Rejestr klauzul niedozwolonych	prowadzony przez Prezesa UOKiK rejestr postanowień wzorców umów uznanych prawomocnym wyrokiem SOKiK za niedozwolone;
Ryzyko kredytowe	ryzyko niewywiązania się dłużnika ze zobowiązań wynikających z umowy kredytowej;
Ryzyko kursowe albo ryzyko walutowe	ryzyko wynikające z wahań kursu jednej waluty do innej, źródłem ryzyka jest niemożliwość dokładnego przewidzenia kierunku i skali wahań kursu;
Rekomendacja S	wydany przez Komisję Nadzoru Bankowego w 2006 r., a następnie przez Komisję Nadzoru Finansowego w 2008 r., 2011 r. i 2013 r. zbiór dobrych praktyk dotyczących ekspozycji kredytowych finansujących nieruchomości i zabezpieczonych hipotecznie, niemający charakteru obligatoryjnego;
Rekomendacja T	wydany przez Komisję Nadzoru Finansowego w 2010 r. zbiór dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych, niemający charakteru obligatoryjnego;

RF	Rzecznik Finansowy – działająca od 11 października 2015 r. na mocy ustawy o RF państwową osobą prawną, której zadaniem jest reprezentowanie klientów instytucji finansowych w sporach z instytucjami finansowymi. Wcześniej RF działał jako Rzecznik Ubezpieczonych, a jego zakres działania ograniczony był do reprezentowania klientów rynku ubezpieczeniowego w sporach z przedsiębiorcami działającymi na tym rynku;
Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów lub SOKiK	XVII Wydział Sądu Okręgowego w Warszawie, właściwy do rozpoznawania w postępowaniu sądowym spraw z odwołań i zażaleń na decyzje i postanowienia wydawane przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, organ regulacyjny określony w art. 27a ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2018 r. poz. 1152), a także dla tych spraw o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone, które wniesiono do Sądu do dnia 16 kwietnia 2016 r.;
Spread	różnica pomiędzy kursem (ceną) kupna a kursem (ceną) sprzedaży danej waluty obcej;
TK	Trybunał Konstytucyjny;
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – urząd obsługujący Prezesa UOKiK, będącego organem ochrony konkurencji i konsumentów;
UKNF	Urząd Komisji Nadzoru Finansowego – urząd obsługujący KNF;
UNNW	ubezpieczenie niskiego wkładu własnego;
Upadłość konsumencka	postępowanie upadłościowe wobec osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, uregulowane w Prawie upadłościowym (tytuł V, część III);
USD	oznaczenie waluty Stanów Zjednoczonych Ameryki – dolara amerykańskiego – przyjęte przez Miedzynarodową Organizację Normalizacyjną;
Ustawa antyspreadowa	ustawa z dnia 29 lipca 2011 r. o zmianie ustawy Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 165, poz. 984);
Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów lub ustawa o okik	ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2018 r. poz. 798, ze zm.);
Ustawa o nadzorze finansowym	ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 621, ze zm.);
Ustawa o postępowaniu grupowym	ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 753).
Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom lub upnrp	ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2070);
Ustawa o RF	ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2270, ze zm.);
Ustawa o wsparciu	ustawa z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy (Dz. U. poz. 1925);

**WIBOR, ang. Warsaw
Interbank Offered
Rate**

referencyjna stopa oprocentowania depozytów międzybankowych w Polsce, wyliczana przez GPW Benchmark SA w Warszawie w dni robocze, jako średnia arytmetyczna wysokości oprocentowania, po jakiej banki uczestnicy kwotowań, dopuszczeni przez GPW Benchmark SA po spełnieniu ustalonych kryteriów ilościowych i jakościowych (według stanu na 31 lipca 2018 r. 11 banków), są gotowi złożyć depozyt w innym banku uczestniku kwotowań (przy ustaleniu stawek odrzuceniu podlegają dwa najniższe i najwyższa kwotowania, gdy jest ich co najmniej 10, po jednym najniższym i najwyższym kwotowaniu, gdy jest ich 8-9, bądź nie podlegają odrzuceniu, gdy jest ich 6-7 kwotowań). Stawki WIBOR są ustalane dla dziewięciu okresów od jednego dnia do jednego roku;

ZBP

Związek Banków Polskich – samorządowa organizacja banków, działająca na podstawie ustawy z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1218, ze zm.), reprezentująca interesy zrzeszonych w niej banków, w szczególności wobec organów władzy publicznej. Członkostwo w ZBP ma charakter dobrowolny i obejmuje banki działające na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, utworzone i działające na podstawie prawa polskiego.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy państwo skutecznie chroniło konsumentów przed nieuczciwymi praktykami banków udzielających kredytów objętych ryzykiem walutowym?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy podmioty odpowiedzialne za ochronę konsumentów w ramach sprawowanego nadzoru monitorowały działania banków pod kątem potencjalnych zagrożeń dla kredytobiorców?
2. Czy podmioty odpowiedzialne za ochronę konsumentów prawidłowo i skutecznie zareagowały na nieprawidłowe działania banków i zagrożenia dla kredytobiorców wynikające z kredytów objętych ryzykiem walutowym?
3. Czy podmioty te zapewniają prawidłowe i skuteczne wsparcie konsumentom w sporach z bankami oraz w dochodzeniu praw konsumentów?

Jednostki kontrolowane

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
Komisja Nadzoru Finansowego,
Rzecznik Finansowy,
urzędy miast w Warszawie,
Krakowie i Olsztynie.

Okres objęty kontrolą

Lata 2005–2017, z zastrzeżeniem, że kontrola KNF była ograniczona do lat 2008–2017, gdyż wcześniej KNF nie sprawowała nadzoru bankowego, a kontrola RF była ograniczona do okresu od utworzenia tej państwowej osoby prawnej, tj. od 11 października 2015 r. do zakończenia czynności kontrolnych

Kontrola została włączona do planu pracy Najwyższej Izby Kontroli na rok 2017 uchwałą Kolegium NIK z dnia 29 marca 2017 r., podjętą na wniosek Prezesa NIK. Wniosek ten był reakcją na liczne postulaty obywateli o prowadzenie kontroli dotychczasowych działań organów odpowiedzialnych za ochronę konsumentów na rynku finansowym wobec niedozwolonych praktyk stosowanych przez banki przy udzielaniu kredytów objętych ryzykiem walutowym.

Kolegium NIK, podejmując uchwałę, wzięło pod uwagę skalę problemów i zagrożeń, jakie wynikają z kredytów objętych ryzykiem walutowym. W latach 2005–2010 banki masowo udzielały tych kredytów. Zawartych zostało blisko milion umów. Przy udzielaniu kredytów miały miejsce nie właściwe praktyki banków, w tym zawieranie w umowach kredytowych niedozwolonych postanowień umownych, pozwalających na jednostronne kształtowanie przez banki, na niejasnych zasadach, wysokości oprocentowania lub kursów, po jakich przeliczane były udzielane kredyty lub spłacane raty. Stwierdził to w wyrokach Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Przy sprawnie działającym systemie ochrony konsumentów takie praktyki powinny zostać szybko wyeliminowane. Tymczasem mimo wyroków SOKiK niektóre banki nie zrezygnowały ze stosowania klauzul niedozwolonych i nie zostało to od nich wyegzekwowane. Upływ czasu od zawarcia umów powoduje, że roszczenia, które wynikają z działań banków podejmowanych na podstawie postanowień niedozwolonych są zagrożone przedawnieniem. Wobec braku rozwiązań ustawowych kredytobiorcom pozostaje jak dotąd sądowa droga dochodzenia roszczeń. Zdecydowana większość kredytobiorców nie jest jednak w stanie prowadzić sporu z bankiem bez profesjonalnej pomocy. Zarówno na szczeblu centralnym, jak i samorządowym istnieją instytucje, do których zadań należy wspieranie konsumentów w dochodzeniu ich praw. Kontrola miała pozwolić na ocenę, czy podmioty te działają skutecznie.

Zawarcie umów kredytowych indeksowanych do walut obcych lub denominowanych w walutach obcych spowodowało, że kredytobiorcy – niektórzy nieświadomie – wzięli na siebie ryzyko nieograniczonych skutków osłabienia złotego do waluty kredytu. Deprecjacja złotego do walut obcych, jaka miała miejsce przed 2017 r. doprowadziła część kredytobiorców do sytuacji, że pomimo wielu lat obsługi kredytu pozostało im do spłaty zadłużenie wyrażone w złotych większe od zaciągniętego kredytu. U znacznej grupy kredytobiorców przewyższało ono także wartość nieruchomości stanowiących zabezpieczenie spłaty kredytu. Uniemożliwiło to spłatę całości zadłużenia środkami uzyskanymi ze sprzedaży kredytowanych nieruchomości. Aprecjacja złotego w 2017 r. oraz rekordowo niskie stopy procentowe doprowadziły do poprawy sytuacji kredytobiorców. Nie ma jednak gwarancji, że będzie to poprawa trwała i w dłuższym okresie nie pojawi się ponownie tendencja deprecjacyjna. Dane historyczne wskazują, że w perspektywie trzydziestoletniej (1978–2008) kursy tylko nielicznych walut krajów OECD wahały się w stosunku do franka szwajcarskiego w przedziale mniejszym niż 50%, a dla większości odchylenie kursu maksymalnego od minimalnego przekraczało 150%. Przyczyną tego jest fakt, że waluta szwajcarska jest uznawana przez inwestorów na rynkach finansowych za tzw. bezpieczną

WPROWADZENIE

przystań (ang. *safe haven*). W takiej walucie lokowany jest kapitał w przypadku zagrożeń stabilności na rynkach finansowych. Zwiększyły popyt na nią powoduje jej dalsze umacnianie. Gdy sytuacja ekonomiczna na świecie się normalizuje, inwestorzy rezygnują z aktywów we frankach szwajcarskich na rzecz aktywów przynoszących wyższe stopy zwrotu, co prowadzi do osłabienia szwajcarskiej waluty. Skutkuje to zwiększymi wahaniem kursu franka wobec walut nieuznawanych za tak bezpieczne. Może to prowadzić do negatywnego sprzężenia, gdy na niekorzystne dla kredytobiorców skutki osłabienia koniunktury nałożą się negatywne tendencje kursowe, wynikające z odpływu kapitału do Szwajcarii. W takiej sytuacji względna stabilność obsługi, jaką obecnie charakteryzuje KORW mogłaby zostać zachwiana. Skokowe osłabienie złotego może się przełożyć na trudności w obsłudze kredytów przez kredytobiorców. To może rodzić ich osobiste dramaty. Od tego jak duża rzesza dłużników kredytowych popadnie w niewypłacalność zależeć będzie stabilność sektora bankowego.

2. OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie skuteczność systemu ochrony konsumentów wobec problemu kredytów objętych ryzykiem walutowym w latach, na które przypadła zasadnicza aktywność banków w udzielaniu tych kredytów, tj. 2005-2013. Skontrolowane podmioty administracji publicznej nie zapewniły właściwego egzekwowania praw kredytobiorców oraz zbyt późno lub w nieodpowiednim stopniu przeciwdziałyły zagrożeniom, wynikającym z charakteru tych kredytów oraz z nieuczciwych praktyk banków. Słabość systemu ochrony konsumentów była jednym z czynników, który umożliwił wzrost volumenu kredytów do skali, przy której obecnie wyeliminowanie ryzyk z nimi związanych wiązałoby się z poniesieniem znaczących kosztów przez banki lub zadłużonych obywateli.

Zdaniem NIK, przyczyną nieskuteczności systemu był brak lub niska aktywność organów administracji publicznej zobowiązanych do ochrony konsumentów, niewyposażenie ich w skuteczne narzędzia działania oraz konstrukcja modelu ochrony, wymagająca wchodzenia na długotrwałą ścieżkę sądową w celu stwierdzenia występowania klauzul niedozwolonych. W efekcie, nawet jeśli zostały zidentyfikowane niewłaściwe praktyki banków, to ich eliminowanie było procesem długotrwałym. Wynikiem działań było natomiast doprowadzenie do zaprzestania stosowania danej praktyki przez bank w przyszłości, a tylko w niewielkim stopniu usunięcie skutków tych praktyk, wynikających z dotychczasowej realizacji umów, choć w ich wyniku banki uzyskały nienależne korzyści kosztem konsumentów.

W kwietniu 2016 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uzyskał nowe uprawnienia, pozwalające na bardziej efektywną niż dotychczas ochronę konsumentów, z wykorzystaniem ścieżki administracyjnej zamiast sądowej. Wzrosła wówczas aktywność UOKiK w zakresie weryfikacji prawidłowości praktyk stosowanych przez banki i wspierania kredytobiorców w sporach z bankami. Prezes UOKiK nie wykorzystał jednak wszystkich możliwości wsparcia kredytobiorców.

Powołanie w październiku 2015 r. Rzecznika Finansowego przyczyniło się do wyeliminowania istotnej luki w systemie ochrony, wynikającej z braku wyspecjalizowanego podmiotu oferującego pomoc w sprawach indywidualnych na rynku bankowym. Rzecznik podjął aktywne działania informacyjne i wspierające kredytobiorców w dochodzeniu ich praw. Niemniej skuteczność bezpośrednich interwencji Rzecznika w bankach oraz prowadzonych przez niego postępowań pozasądowych była ograniczona z uwagi na postawę banków. Natomiast ocena skuteczności przedstawianych przez Rzecznika i Prezesa UOKiK sądom oświadczeń zawierających istotne dla sprawy poglądy była w trakcie kontroli niemożliwa, ze względu na brak informacji zwrotnej z sądów i od konsumentów o wpływie tych stanowisk na treść prawomocnych wyroków.

Zdaniem NIK, negatywny wpływ na skuteczność ochrony konsumentów miały niedookreślone kompetencje Komisji Nadzoru Finansowego w dziedzinie ochrony interesów uczestników rynku finansowego. Ustawa o nadzorze finansowym nałożyła na Komisję zadania w tym zakresie, ale nie wyposażała w skuteczne narzędzia do realizacji tych zadań. Przeciwnie, zgodnie z art. 138 ust. 7 ustawy Prawo bankowe, środki podejmowane w ramach nadzoru bankowego nie mogły naruszać umów zawartych przez banki. Z tego względu, mimo że UKNF najszybciej zidentyfikował zagrożenia wynikające z kredytów objętych ryzykiem walutowym, to działania KNF były ostrożne i ograniczone. Miały w szczególności charakter niewiążących wytycznych, stopniowo zaostrzanych, i nie odnosiły się do umów już zawartych. W efekcie były niewystarczające, żeby na wczesnym etapie wyeliminować nieprawidłowości w działaniach banków, szczególnie w okresie najintensywniejszego udzielania tych kredytów w 2008 r. Co więcej, KNF w Rekomendacji S z 2008 r. podtrzymała zapisy z wcześniejszej Rekomendacji KNB z 2006 r., zalecające bankom przedstawia-

Negatywna ocena skuteczności ochrony kredytobiorców

OCENA OGÓLNA

nie kredytobiorcom symulacji wysokości rat kredytu przy złożeniu osłabieniu złotego w stosunku do waluty kredytu o 20%. Nie oddawało to rzetelnie skali ryzyka walutowego, jakim były obarczone kredyty zaciągane na okresy wieloletnie, niekiedy przekraczające 30 lat.

Miejscy i powiatowi rzecznicy konsumentów pełnili pomocną rolę jako reprezentanci grup kredytobiorców w postępowaniach, w których dochodzili roszczeń od banków na podstawie pozwów zbiorowych. Ta forma dochodzenia roszczeń nie była jednak efektywna z uwagi na długotrwałość postępowania.

Rzecznicy świadczyli także pomoc w sprawach indywidualnych, jednak, zdaniem NIK, nie we wszystkich przypadkach wywiązywali się z tego zadania rzetelnie. Wynikało m.in. ze skomplikowanego charakteru spraw i braku dostępu rzeczników do niezawodnego źródła informacji, które pozwoliły wesprzeć ich w kompetentnym udzielaniu porad. Rzecznicy udzielający konsumentom pomocy pomijali w szczególności istotne informacje o ryzyku przedawnienia roszczeń lub o niedozwolonych postanowieniach, występujących w umowach. Unikali także występowania na rzecz kredytobiorców z powództwem do sądu.

W efekcie wymienionych słabości systemu ochrony konsumentów banki uzyskały korzyści, wynikające ze stosowania niedozwolonych postanowień umownych. Jednocześnie, z niewielkimi wyjątkami, nie poniosły kar pieniężnych z tego tytułu, a ciężar i ryzyka związane z odzyskaniem tych kwot został przenesiony na kredytobiorców. Zdaniem NIK, państwo nadal nie wspiera dostatecznie kredytobiorców w dochodzeniu ich praw. Problem ten powinien zostać rozwiązany w drodze ustawowej.

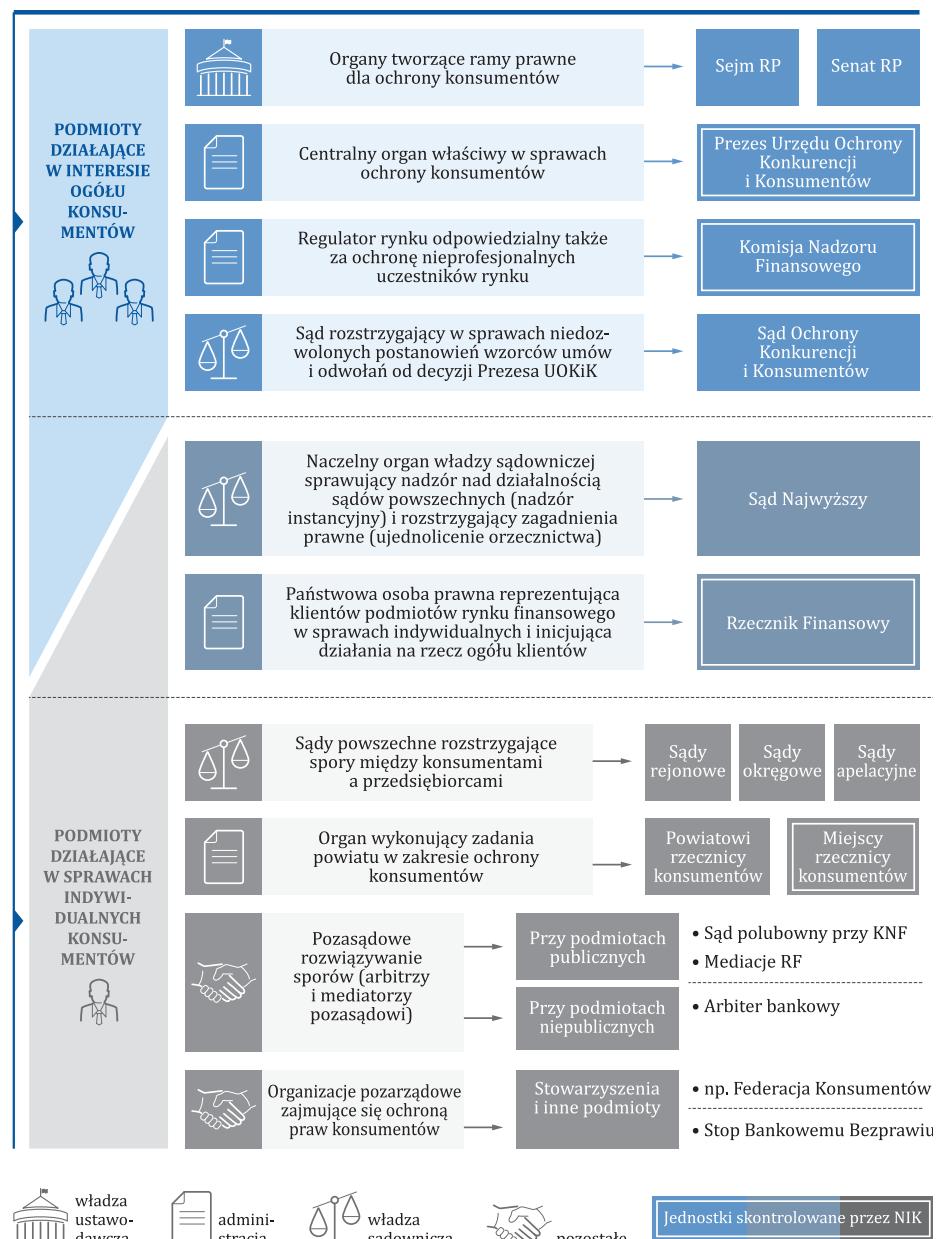
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Na państwo system ochrony praw konsumentów składają się działania władzy ustawodawczej (rozwiązywanie systemowych problemów ochrony konsumentów w drodze działań legislacyjnych), władzy wykonawczej (podejmowanie interwencji przez organy administracji publicznej na podstawie i w granicach prawa, przy dobieraniu metod interwencji do rodzaju problemu i możliwości skutecznego jego rozwiązywania) oraz władzy sądowniczej (rozpatrywanie roszczeń konsumentów w ich indywidualnych sporach z przedsiębiorcami przy wsparciu eksperckim organów administracji). System ten wspierany jest przez podmioty prywatnoprawne i organizacje pozarządowe, które za cel przyjęły ochronę konsumentów. Warunkiem efektywnej ochrony interesów konsumentów jest sprawne i skuteczne działanie każdego z elementów tego systemu.

Struktura systemu ochrony konsumentów

Infografika nr 1

System ochrony praw konsumentów na rynku finansowym



SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Z uwagi na ustawowe uprawnienia kontrolne NIK, kontrola mogła być ograniczona wyłącznie do badania działań podmiotów administracji publicznej, którym przyznano obowiązki i uprawnienia w zakresie ochrony konsumentów. Należały do nich organy centralne i samorządowe. Instytucje te miały podzielone zadania ze względu na interes, w czym działały.

W całym okresie objętym kontrolą organem, który powinien działać w zbiorowym interesie konsumentów był Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Zmieniały się jednak jego kompetencje.

Od 2008 r. zadania w zakresie ochrony ogółu uczestników rynku bankowego miała także Komisja Nadzoru Finansowego. Wcześniej organem nadzoru bankowego była Komisja Nadzoru Bankowego, do której zadań nie należała jednak ochrona nieprofesjonalnych uczestników rynku bankowego, a jedynie dbałość o stabilność sektora bankowego.

Pomocy w sprawach indywidualnych konsumenti mogli oczekiwac od powiatowych i miejskich rzeczników konsumentów. Były to organy działające w strukturach administracji samorządowej. Powinny one udzielać rzetelnych porad i podejmować interwencje w szeroko rozumianych sprawach konsumenckich. Nie były wyspecjalizowane w sprawach finansowych. Dopiero w 2015 r. ustawodawca dostrzegł potrzebę powołania specjalistycznej instytucji, której zadaniem jest ochrona konsumentów na rynku finansowym i z dniem 11 października 2015 r. dokonał przekształcenia Rzecznika Ubezpieczonych w Rzecznika Finansowego. Od tego czasu instytucja ta mogła świadczyć pomoc na rzecz kredytobiorców.

Przy Komisji Nadzoru Finansowego został utworzony sąd polubowny, w którego ramach działa centrum arbitrażu i centrum mediacji. Jego zadaniem jest rozpatrywanie sporów między uczestnikami rynku finansowego. Przy Rzeczniku Finansowym prowadzone były pozasądowe postępowania w sprawie rozwiązywania sporów między klientem a podmiotem rynku finansowego. Były to ogniska systemu alternatywnego rozwiązywania sporów (ang. *alternative dispute resolution – ADR*), których zadaniem była mediacja i arbitraż między stronami umów. [str. 119–126]

Nieskuteczność systemu ochrony konsumentów korzystających z KORW

W okresie udzielania przez banki kredytów objętych ryzykiem walutowym system ochrony praw konsumentów kredytów objętych ryzykiem walutowym był nieskuteczny. Działania kluczowych instytucji (UOKiK i KNF) odpowiedzialnych za ochronę kredytobiorców były spóźnione i niewystarczające, by na odpowiednio wcześniejszym etapie ograniczyć wolumen udzielanych kredytów, praktyki banków naruszające interesy konsumentów oraz uświadomić kredytobiorcom skalę i istotę ryzyka, którymi są obciążani, w wyniku zaciągnięcia zadłużenia denominowanego bądź indeksowanego do walut obcych. Ze względu na zachowawcze działania organów bądź przewlekłość procedur ochrony konsumentów, w tym w szczególności eliminowania z obrotu niedozwolonych postanowień umownych, efekty działań były osiągane dopiero po upływie kilku lat, gdy skala udzielonych kredytów znaczco wzrosła i odnosiły się one głównie do kredytów nowo udzielanych, praktycznie pozostawiając bez ochrony kredytobiorców z zawartymi umowami. [str. 40–72]

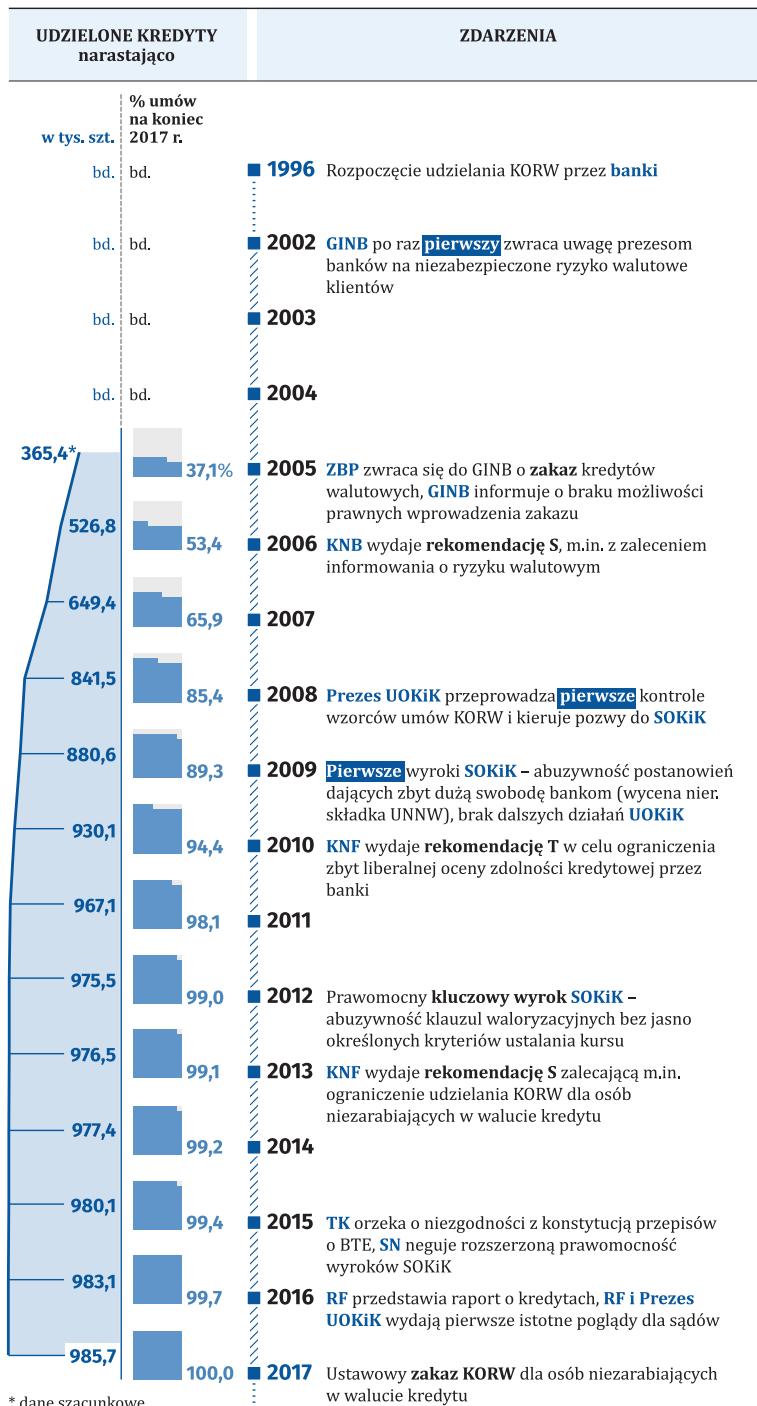
Infografika nr 2 przedstawia wybrane „milowe kroki” w aktywności podmiotów tworzących system ochrony konsumentów, związane z kredytami objętymi ryzykiem walutowym, na tle danych o liczbie udzielonych kredytów

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

w ujęciu narastającym. Liczby te nie są korygowane o kredyty spłacone, przewalutowane, sprzedane poza system bankowy. Ujęcie takie pozwala na pokazanie, przy jakiej skali już zrealizowanej działalności kredytowej były podejmowane poszczególne działania ochronne na rzecz kredytobiorców.

Infografika nr 2

Wybrane zdarzenia i działania dotyczące kredytów objętych ryzykiem walutowym na tle sumy zawartych umów kredytowych od początku udzielania tych (w ujęciu narastającym, nie uwzględnia dokonywanych spłat, przewalutowań i sprzedaży należności poza sektor bankowy)



Źródło: Opracowanie własne NIK.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Do 2005 r. nie były zbierane dane o liczbie umów udzielonych w poszczególnych latach, lecz znany jest tylko ich stan na koniec tego roku. Był on pomniejszony o umowy spłacone, przewalutowane, umorzone. W pozostałych latach dane są w ujęciu obejmującym udzielone kredyty, bez pomniejszeń.

Działania UOKiK były ograniczone, spoźnione i niewystarczające by zapewnić skuteczną ochronę

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie brak aktywności Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie ochrony praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym w latach 2005-2007. Także w latach następnych w działaniach tego Urzędu stwierdzone zostały istotne nieprawidłowości, uniemożliwiające sformułowanie oceny pozytywnej.

Do końca 2007 r. zawartych zostało blisko 650 tys. umów kredytowych, tj. niemal 66% ogółu tego typu umów zawartych w latach 2000-2017. Przy ich zawieraniu wystąpiły niedozwolone praktyki rynkowe banków, które nie zostały zidentyfikowane w takim czasie, aby zapobiec ich występowaniu w masowej skali.

W latach 2008-2014 Prezes UOKiK podejmował działania określone w art. 31 ustawy o okik, związane z ochroną praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym. Działania te nie były jednak w pełni rzetelne z uwagi na ograniczoną weryfikację sposobu usunięcia nieprawidłowych zapisów z wzorców umów, opóźnienia w prowadzonych postępowaniach oraz brak systematycznych działań edukacyjnych. Skuteczność działań Prezesa UOKiK była także ograniczona z uwagi na konieczność realizacji abstrakcyjnej kontroli wzorców umów, pod kątem stwierdzania występowania klauzul niedozwolonych, w postępowaniach sądowych. W części spraw prawomocne wyroki zapadły w latach 2012-2013, tj. po 4-5 latach od wniesienia pozów, gdy banki już znacząco ograniczyły udzielanie kredytów objętych ryzykiem walutowym. Prezes UOKiK zaniechał wyegzekwowania zaprzestania stosowania przez banki postanowień uznanych za niedozwolone, zanim w latach 2014-2015 Sąd Najwyższy zmienił interpretację przepisów z rozciągającej stosowanie wyroków do wszystkich uczestników obrotu gospodarczego na stosowanie tych wyroków wyłącznie wobec banków, wobec których te wyroki zostały wydane.

Do 2007 r. nierzetelnny monitoring rynku przez UOKiK

Od 2015 r. wzrosła aktywność UOKiK w zakresie weryfikacji prawidłowości praktyk banków dotyczących KORW i wspierania konsumentów w sporach z bankami, w szczególności poprzez przedstawianie od kwietnia 2016 r. sądom istotnych poglądów w sprawach postanowień umów kredytów objętych ryzykiem walutowym. Część tych działań przyniosła efekty w postaci zaniechania przez banki niewłaściwych praktyk (np. w zakresie nierespektowania ujemnych stawek LIBOR przy naliczaniu odsetek), ale część postępowań jest dopiero w toku i istnieje nadal pole do wsparcia konsumentów.

[str. 43, 47-55]

Według informacji przedstawionych przez UOKiK w trakcie kontroli, w całym okresie objętym kontrolą, prowadzony był monitoring rynku finansowego pod kątem praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

i stosowania niedozwolonych postanowień wzorców umów¹. UOKiK nie był jednak w stanie przedstawić dowodów sprawowanego monitoringu dla niektórych okresów. W szczególności nie przedstawił dokumentów potwierdzających sprawowanie monitoringu w latach 2005–2007, gdy intensywnie narastała liczba zawieranych umów kredytowych. Jeśli monitoring ten był wówczas faktycznie sprawowany to był on nierzetelny zarówno z uwagi na brak wspomnianej dokumentacji, jak i – co istotniejsze – z uwagi na brak jego efektów w postaci działań na rzecz ochrony konsumentów.

Po 2007 r. Prezes UOKiK wszczął 11 postępowań wyjaśniających w sprawach dotyczących KORW. Dały one podstawę do wszczęcia przez Prezesa UOKiK postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, zakończone wydaniem ośmiu decyzji, w tym dwóch nieprawomocnych i jednej umarzającej postępowanie.

W jednym przypadku, w wyniku nierzetelnie przeprowadzonego w 2009 r. postępowania wyjaśniającego, nie zostały zidentyfikowane nieprawidłowości w działaniach banku w zakresie stosowania ubezpieczenia niskiego wkładu własnego w sposób jednostronne narzucony przez bank. W związku z tym opóźnione zostały działania na rzecz wyeliminowanie tego problemu. [str. 43]

W latach 2008–2009 UOKiK przeprowadził w bankach dwie kontrole wzorców umów kredytów hipotecznych, w tym objętych ryzykiem walutowym, w celu weryfikacji praktyk banków i wyeliminowania z obrotu postanowień naruszających interesy konsumentów. W wyniku powództw wniesionych przez Prezesa UOKiK do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zakwestionowane podczas kontroli klauzule zostały prawomocnymi wyrokami uznane za niedozwolone postanowienia umowne. Działania te zostały jednak podjęte tylko w stosunku do pojedynczych banków, których postanowienia wzorców umów uznano za reprezentatywne. Wynikało to z przyjętej interpretacji obowiązującego wówczas art. 479⁴³ kc, że rozszerzona prawomocność wyroku uznającego postanowienia wzorca umowy za niedozwolone dotyczyła wszystkich uczestników obrotu prawnego i wiązała się z generalnym zakazem stosowania postanowienia wzorca umowy w obrocie (tzw. skutek *erga omnes*). Jak już wspomniano, interpretacja ta została jednak zmieniona w wyniku uchwały Sądu Najwyższego z 12 lutego 2014 r. i 20 listopada 2015 r., w ten sposób, że rozszerzona podmiotowo prawomocność materialna wyroku uwzględniającego powództwo o uznanie postanowienia wzorca umowy za niedozwolone działa jednokierunkowo, tj. na rzecz wszystkich osób trzecich, ale wyłącznie przeciwko pozwanemu przedsiębiorcy, wobec którego ten wyrok został wydany. Ale nawet przed zmianą wykładni Prezes UOKiK nie weryfikował, czy banki zaprzestały stosowania postanowień uznanych za niedozwolone.

Po 2009 r. Prezes nie wszczynał ponownych kontroli wzorców umów, ani nie sprawdzał, czy dany bank nie zastąpił zapisów niedozwolonych inną, ale normatywnie tożsamą treścią. Mimo sygnałów otrzymywanych od Komisji

Kontrole wzorców umów KORW wykazały stosowanie przez banki niedozwolonych postanowień umownych

¹ Od 17 kwietnia 2016 r. ustawa o okik reguluje zasady i tryb przeciwdziałania stosowaniu niedozwolonych postanowień wzorców umów oddziennie od zasad i trybu przeciwdziałania praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Nadzoru Finansowego w 2014 r., wskazujących na możliwość występowania niedozwolonych zapisów we wzorcach aneksów umów stosowanych przez dwa banki, Prezes UOKiK dopiero w 2017 r. przeprowadził weryfikację w tym zakresie. Zdaniem NIK, zaniechania Prezesa UOKiK w omanianym zakresie ograniczyły wsparcie konsumentów i zmusiły klientów banków do wykorzystania instrumentów indywidualnej ochrony prawnej, co oznacza przeniesienie ciężaru zadań związanych z eliminowaniem nieprawidłowości bezpośrednio na konsumentów.

Mała liczba skutecznych postępowań eliminujących praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów

Prezes UOKiK od 2005 r. do końca 2014 r. prowadził ograniczone, nieskuteczne i spóźnione działania w zakresie przeciwdziałania i eliminowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów korzystających z KORW. W okresie tym Prezes Urzędu wydał tylko jedną decyzję o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów KORW i stwierdzającą zaniechanie jej stosowania. W 2015 r. Prezes UOKiK wszczął osiem postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów korzystających z KORW i wydał pięć decyzji, zgodnie z którymi banki zostały zobowiązane do podjęcia działań zmierzających do zaprzestania naruszenia i usunięcia jego skutków. Wszystkie decyzje kończące przedmiotowe postępowania wydane zostały w terminach dłuższych niż wynikające z postanowień art. 104 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Dodatkowo postępowania te poprzedzone były postępowaniem wyjaśniającym, prowadzonym w czasie o 10 miesięcy dłuższym niż wynikający z art. 48 ust. 4 ustawy o okik.

Dopiero w 2017 r. Prezes Urzędu wszczął wobec pięciu banków postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów korzystających z KORW, dotyczące braku przejrzystego informowania klientów o ryzyku walutowym, zarówno na etapie zawierania, jak i wykonywania umów kredytowych objętych ryzykiem walutowym. Możliwość wcześniejszego wszczęcia tych postępowań potwierdza fakt, że oparte one zostały o postanowienia ustawy o okik, obowiązujące także przed jej nowelizacją w 2016 r., oraz to, że postępowanie wyjaśniające obejmowało materiały i dokumenty stosowane lub wytworzzone przez banki od 2005 r.

Nie było edukacji konsumentów w okresie największej aktywności banków przy udzielaniu KORW

Prowadzona wyłącznie w latach 2012, 2016 i 2017 działalność edukacyjna, popularyzująca wiedzę o ochronie konkurencji i konsumentów, ograniczyła się do opublikowania siedmiu pozycji, ujmujących zagadnienia dotyczące szeroko rozumianych kredytów hipotecznych, a zasięg ich oddziaływania, poza jednym przypadkiem z 2012 r., został ograniczony do czytelników strony internetowej Urzędu oraz konsumentów zgłaszających się o pomoc do powiatowych i miejskich rzeczników konsumentów. Brak było takich działań w okresie intensyfikacji udzielania przez banki kredytów objętych ryzykiem walutowym, gdy mogły one przynieść rzeczywisty skutek w postaci podniesienia świadomości konsumentów o zagrożenia związanych z tymi kredytami.

[str. 47–55]

Brak dokumentacji skarg i zawiadomień konsumentów dotyczących KORW z okresu 2005–2013

Ze względu na to, że UOKiK nie mógł stwierdzić, czy w okresie 2005–2013 zostały zgłoszone przez konsumentów skargi i zawiadomienia dotyczące KORW i przedstawić ich do kontroli, NIK nie mogła ocenić działań Urzędu

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

podejmowanych w wyniku zgłoszeń konsumentów, jak również sposobu ich załatwienia.

W wytypowanych do badania 44 sprawach, podjętych w wyniku skarg i zawiadomień konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym, z lat 2014–2017, UOKiK udzielił odpowiedzi w 39 sprawach, a w czterech poinformował, jakie wymogi formalne winno zawierać zawiadomienie. W przypadku jednej sprawy brak było dokumentacji, a w innej stwierdzono brak części dokumentacji.

Z 26 zbadanych wniosków o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej kredytów objętych ryzykiem walutowym, 22 wnioski zostały załatwione pozytywnie. W czterech przypadkach UOKiK, zdaniem NIK, niezasadnie zaniechał udzielenia odpowiedzi wnioskodawcom. NIK stwierdziła również, że w trakcie kontroli nie funkcjonowała strona BIP Urzędu, która powinna być dostępna ze strony głównej BIP, a funkcjonująca internetowa strona podmiotowa BIP Urzędu nie zawierała niektórych informacji wymaganych przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej².

Ustalenia kontroli NIK zostały dokonane na podstawie dowodów przedstawionych przez UOKiK. W trakcie kontroli występowały przypadki, że przekazywana dokumentacja była niekompletna i jej uzupełnianie następowało dopiero po interwencji kontrolerów NIK. Rodzi to ryzyko, że na skutek braków mogły zostać niezidentyfikowane niektóre działania UOKiK w zakresie objętym kontrolą.

[str. 78–80]

Działania Komisji Nadzoru Finansowego i jej Urzędu na rzecz ochrony praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 13 listopada 2017 r. obejmowały w szczególności identyfikowanie ryzyk wynikających z tych kredytów, rekomendacje nadzorcze, inspekcje w bankach i zalecenia poinspekcyjne w zakresie działań banków wobec kredytobiorców korzystających z KORW.

Zdaniem NIK, nadzór bankowy właściwie identyfikował ryzyka dla konsumentów i banków wynikające z korzystania z kredytów objętych ryzykiem walutowym, ale powściągliwie na nie reagował. Ograniczona aktywność Komisji i Urzędu w zakresie ochrony praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym była niewystarczająca do tego, aby na wczesnym etapie wyeliminować nieprawidłowości w działaniach banków i ograniczyć zagrożenia dla kredytobiorców związane z charakterem tych kredytów i praktykami banków stosowanymi na etapie przedkontraktowym i w trakcie wykonywania umów kredytu.

Nadzór bankowy właściwie identyfikował ryzyka dla banków i konsumentów wynikające z KORW, ale nie eliminował nieprawidłowych praktyk banków

² Dz. U. z 2018 r. poz. 1330.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Niedookreślone kompetencje KNF i zakaz ingerencji w umowy ograniczały działania

- Ograniczony zakres działań KNF i jej Urzędu wynikał w szczególności z:
- niedookreślenia kompetencji i narzędzi KNF w zakresie ochrony interesów uczestników rynku finansowego, o której mowa w art. 2 ustawy o nadzorze finansowym;
 - koncentracji KNF i UKNF na zapewnieniu bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych, tj. na celu nadzoru bankowego, określonym w art. 133 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo bankowe; cel ten został uznany za priorytetowy, choć art. 2 ustawy o nadzorze finansowym nie wprowadza hierarchizacji celów nadzoru finansowego;
 - przepisów art. 138 ust. 7 ustawy Prawo bankowe, zgodnie z którym środki podejmowane w ramach nadzoru nie mogą naruszać umów zawartych przez bank; w związku z tym KNF np. nie zajmowała stanowisk w indywidualnych sprawach będących przedmiotem skarg, gdy spór miał charakter cywilnoprawny;
 - niewiążącego charakteru rekomendacji nadzoru bankowego dotyczących dobrych praktyk, ostrożnego i stabilnego zarządzania, w wyniku czego działania podejmowane w związku z ich postanowieniami nie mogły mieć charakteru władczej ingerencji;
 - kierowania zawiadomień do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który jest centralnym organem właściwym w sprawach ochrony konsumentów.

[str. 43–46, 55–59, 87–88]

KNF wybierała działania stopniowe zamiast radykalnych

Działania podejmowane przez KNF i UKNF w pierwszym roku sprawowania nadzoru bankowego, tj. w 2008 r., nie były wystarczające do zahamowania przyrostu akcji kredytowej. Przyrost ten miał miejsce w okresie znaczącej aprecjacji złotego, utrzymującej się w I połowie roku, oraz wysokich cen nieruchomości, czyli w warunkach charakteryzujących się relatywnie wysokim ryzykiem dla zaciągających kredyty zabezpieczone nieruchomościami. Dopiero wzrost niepewności wywołany kryzysem finansowym, zbiegający się z kolejnymi działaniami KNF doprowadziły do obniżenia tempa akcji kredytowej. Stosowane środki na rzecz ograniczenia przyrostu kredytów objętych ryzykiem walutowym miały charakter stopniowy, a nie radykalny, co było reakcją na krytykę ze strony środowisk politycznych i ekonomicznych wobec zapowiadanych działań, zmierzających do ograniczenia ryzyk związanych z tymi kredytami.

Przy udzielaniu kredytów objętych ryzykiem walutowym niektóre banki stosowały liberalne zasady oceny zdolności kredytowej osób fizycznych ubiegających się o kredyty mieszkaniowe, a uwzględniane w tej ocenie minimalne miesięczne wydatki gospodarstw domowych były wyznaczone na zaniżonym poziomie. Nadzór, m. in. z wyżej wymienionych względów, nie doprowadził do skutecznego wyeliminowania tej nieprawidłowości w okresie najintensywniejszego udzielania kredytów. Obecnie wśród kredytów o najwyższej jakości znajdują się kredyty z lat 2007–2008, gdy banki konkurencyjnie poprzez liberalizowanie oceny zdolności kredytowej.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Zbyt liberalną ocenę sytuacji finansowej wnioskujących o kredyt ograniczyło wprowadzenie Rekomendacji T dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych³. Rekomendacji tej nie wprowadzono wcześniej w obawie o negatywny wpływ na koniunkturę gospodarczą w okresie kryzysowym. Ale dopiero po wprowadzeniu Rekomendacji S z 2013 r.⁴ nastąpiło radykalne zahamowanie udzielania przez banki hipotecznych kredytów objętych ryzykiem walutowym.

Przy udzielaniu kredytów znaczenie miało oszacowanie realności obsługi rat przez kredytobiorców także w przypadku zmiany sytuacji gospodarczej. W Rekomendacji S(II) z 2008 r.⁵ zostały powtórzone zapisy wcześniejszej Rekomendacji S Komisji Nadzoru Bankowego z 2006 r., dotyczące prezentowania klientowi symulacji wysokości rat kredytu między innymi przy założeniach, że kapitał ekspozycji kredytowej jest większy o 20% oraz deprecjacja kursu złotego do waluty ekspozycji kredytowej odpowiada różnicę między minimalnym i maksymalnym kursem złotego do waluty ekspozycji kredytu w ciągu ostatnich 12 miesięcy. Zdaniem NIK, symulacje na podstawie tych założeń nie oddawały rzetelnie skali ryzyka walutowego, jakim były obarczone kredyty zaciągane na okresy wieloletnie, niekiedy przekraczające 30 lat. W 2008 r., gdy KNF przyjęła Rekomendację S (II) nie było ani jednej waluty kraju należącego do OECD, której wahania kursu w stosunku do franka szwajcarskiego w okresie ostatnich 30 lat byłyby mniejsze niż 25%. Natomiast dla większości krajów wskaźnik ten przekraczał 150%. Wahania franka szwajcarskiego wobec złotego tylko do denominacji w 1995 r. przekroczyły 400%.

Także po 2008 r. deprecjacja złotego do franka szwajcarskiego, jako miała miejsce do 2017 r., znaczco przekroczyła wielkości, jakie przewidziane były w Rekomendacji S (II) do symulacji wysokości obciążień. W efekcie pomimo wielu lat obsługi kredytu pozostającą do spłaty kwota zadłużenia dla wielu kredytobiorców była większa od kwoty zaciągniętego kredytu i przewyższała wartość nieruchomości stanowiących jego zabezzczenie. Uniemożliwiało to spłatę całości zadłużenia środkami uzyskanymi ze sprzedaży kredytowanych nieruchomości. A samo zbycie nieruchomości z obciążoną hipoteką, z uwagi na rygory prawne takich transakcji, ryzyka dla banku i nabywców nieruchomości, stały się bardzo trudne do przeprowadzenia. Aprecjacja złotego w 2017 r., przy niskich stopach procentowych, doprowadziła do częściowej poprawy sytuacji kredytobiorców. Nie ma jednak gwarancji, że będzie to poprawa trwała.

³ Uchwała Nr 52/2010 Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie wydania Rekomendacji T dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych (Dz. Urz. KNF Nr 2, poz. 12).

⁴ Uchwała Nr 148/2013 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie wydania Rekomendacji S dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie (Dz. Urz. KNF poz. 23).

⁵ Uchwała Nr 391/2008 Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie wydania Rekomendacji S (II) dotyczącej dobrych praktyk w zakresie ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie (Dz. Urz. KNF Nr 8, poz. 45).

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Rozwiązań podejmowanych między innymi przez KNF w wyniku ustaleń Komitetu Stabilności Finansowej w celu ograniczenia wolumenu kredytów objętych ryzykiem walutowym są zasadne, choć dotychczas nie przyniosły znaczących efektów. Opinii publicznej nie zostały przedstawione powszechnie zrozumiałe syntetyczne informacje na temat skutków wprowadzanych rozwiązań dla sytuacji banków, pozwalające kredytobiorcom na ocenę pola do negocjacji z bankami warunków przewalutowania kredytów, co zdaniem NIK, nie sprzyja podejmowaniu negocjacji.

[str. 55–72]

Aktywne działania
Rzecznika Finansowego
na rzecz ochrony
kredytobiorców KORW
w 2016 r.

Rzecznik Finansowy, w którego kompetencji od 11 października 2015 r. jest ochrona klientów banków, prawidłowo realizował zadania w zakresie ochrony praw konsumentów korzystających z kredytów waloryzowanych kursem waluty obcej i denominowanych w walutach. Rzecznik Finansowy, na podstawie dokumentacji spraw dotyczących wniosków⁶ kredytobiorców, którym udzielono tego rodzaju kredytów, dokonał kompleksowej i szczegółowej analizy prawnej umów kredytowych. Wyniki analizy zaprezentowane zostały w raporcie z czerwca 2016 r. zatytułowanym „Analiza prawa wybranych postanowień umownych stosowanych przez banki w umowach kredytów waloryzowanych kursem waluty obcej lub denominowanych w walucie obcej zawieranych z konsumentami”, przekazanym do najważniejszych organów państwa oraz opublikowanym na stronie internetowej Rzecznika. W ocenie NIK, raport ma istotne znaczenie informacyjne, wspomagające kredytobiorców oraz ich pełnomocników procesowych, ponieważ przedstawia zebrane najważniejsze tezy z orzecznictwa sądów powszechnych, w tym Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a także stanowisko Rzecznika Finansowego, odnoszące się do poszczególnych klauzul umownych, będących przedmiotem postępowań sądowych. Jako znaczące działania wspierające konsumentów korzystających z kredytów waloryzowanych kursem waluty obcej lub denominowanych w walucie obcej, a jednocześnie zmierzające do uporządkowania linii orzeczniczej, dotyczącej tych kredytów, należy uznać zidentyfikowanie rozbieżności w wykładni prawa w orzecznictwie sądów w zakresie warunków oceny abuzywności postanowień umownych. Wniosek Rzecznika, skierowany w kwietniu 2017 r. do Sądu Najwyższego, został rozstrzygnięty w czerwcu 2018 r., zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym przez Rzecznika.

Rzecznik zidentyfikował także ryzyko związane z likwidacją stawki referencyjnej LIBOR. NIK pozytywnie ocenia, że Rzecznik Finansowy zainicjował współpracę z organami regulującymi funkcjonowanie rynku finansowego w celu wypracowania scenariuszy działania w związku z ww. kwestią.

Rzecznik Finansowy podejmował także działania informacyjne wobec właściwych organów nadzoru i kontroli, a także innych instytucji państwowych, dotyczących dostrzeżonych nieprawidłowości w działalności banków w obszarze udzielania kredytów waloryzowanych kursem waluty obcej lub denominowanych w walucie obcej.

⁶ Wniosków o podjęcie działań przez Rzecznika Finansowego w zakresie ochrony klientów podmiotów rynku finansowego, których interesy reprezentuje.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Rzecznik informował konsumentów o możliwych formach wsparcia w sprawach dotyczących tych kredytów. Akcje informacyjne prowadzone były także poprzez portal społecznościowy Rzecznika oraz w prasie, audycjach radiowych z udziałem ekspertów, poprzez materiały wideo udostępniane bezpłatnie przez różne media. Rzecznik Finansowy we współpracy z Rzecznikiem Praw Obywatelskich oraz przy udziale przedstawicieli UOKiK i miejskich rzeczników konsumentów podjął akcję informacyjną na temat kredytów obarczonych ryzykiem walutowym, obejmującą spotkania w wybranych miastach Polski.

NIK zidentyfikowała nieprawidłowość w działalności Rzecznika polegającą na nieinformowaniu konsumentów o zagrożeniu przedawnieniem roszczeń.

Skuteczność bezpośrednich interwencji Rzecznika w bankach oraz prowadzonych przez niego postępowań pozasądowych była jednak niska. Na 1214 wniosków skierowanych do Rzecznika, dotyczących podjęcia działań w postępowaniu interwencyjnym w sprawach związanych z kredytami objętymi ryzykiem walutowym – w 34 przypadkach sprawa została częściowo lub w pełni rozpatrzona zgodnie z wnioskiem klienta⁷. W okresie 1 stycznia 2016 r. – 30 września 2017 r. Rzecznik prowadził 864 postępowania pozasądowe, z których 111 zostało zakończonych. Polubowne zakończenie sporu osiągnięto tylko w sześciu sprawach. Rzecznik nie ma jednak żadnych uprawnień władczych ani nadzorczych wobec banków.

W tej sytuacji Rzecznik Finansowy wspierał konsumentów korzystających z KORW na etapie procesowym dochodzenia roszczeń. Do 30 września 2017 r. przedstawił on sądom 189 oświadczeń zawierających poglądy istotne dla sprawy. Co najmniej drugie tyle wniosków o wydanie oświadczeń było w fazie analiz. Nie była jednak możliwa ocena skuteczności tej formy wsparcia, ponieważ w okresie, w którym przeprowadzana była kontrola NIK, Rzecznik nie posiadał jeszcze żadnej informacji zwrotnej z sądów i od konsumentów, o wpływie tych stanowisk na treść prawomocnych wyroków.

[str. 55–72]

Niska skuteczność
bezpośrednich
interwencji RF

Nieznana skuteczność
wydawania przez RF
poglądów istotnych
dla sprawy

Wszyscy trzej skontrolowani miejscy rzecznicy konsumentów w: Krakowie, Olsztynie, Warszawie realizowali obowiązki ustawowe w zakresie ochrony praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym. Rzecznicy swoje działania koncentrowali na udzielaniu kredytobiorcom ustnych porad i informacji, przy czym żaden z nich nie podał liczby udzielonych porad ustnych dotyczących KORW, ponieważ nie były one wyodrębnione z grupy usług finansowych. Poza tym skontrolowani MRK udzielali konsumentom pisemnych porad w 70 sprawach i interweniowali do banków w 176 sprawach⁸. NIK zwraca uwagę, że dwóch rzeczników w Warszawie i w Krakowie nie informowało konsumentów o ryzyku przedawnienia roszczeń majątkowych ani o działaniach, których podjęcie pozwoliłoby na przerwanie biegu terminu przedawniania. Było to działaniem nierzetelnym. Rzecznicy w Olsztynie i Warszawie wytaczali powódź-

Miejscy rzecznicy
konsumentów
zaniechali informowania
konsumentów
o zbliżającym się terminie
przedawnienia roszczeń
związanych z KORW

⁷ Dane dotyczą okresu 11 października 2015 r. – 30 września 2017 r.

⁸ Z 176 spraw dotyczących KORW, w których MRK wystąpili do banków: 167 spraw przeprowadził Rzecznik w Warszawie, sześć spraw Rzecznik w Krakowie, a trzy sprawy Rzecznik w Olsztynie.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

twa w indywidualnych sprawach związanych z omawianymi kredytami. Do zakończenia czynności kontrolnych NIK żadne postępowanie nie zostało zakończone prawomocnym orzeczeniem. Rzecznik w Krakowie unikał tego typu działań, gdyż sądy z apelacji krakowskiej kilkakrotnie w innych sprawach obciążały MRK w Krakowie kosztami procesu w sytuacji, w której wniesione powództwo zostało następnie oddalone. Koszty te ponosiła następnie Gmina Miejska Kraków. Przyznana na ten cel rezerwa ze środków uchwalonych w budżecie Miasta Krakowa była bardzo niewielka i praktycznie nie wystarczała nawet na pokrycie kosztów jednej tylko sprawy. [str. 95–97]

Miejscy i powiatowi
rzecznicy konsumentów
reprezentują
konsumentów KORW
w ośmiu postępowaniach
grupowych.

Czterech miejskich i powiatowych rzeczników konsumentów w Polsce, w tym dwóch objętych kontrolą NIK, reprezentowało grupy konsumentów KORW w dochodzeniu roszczeń w ośmiu postępowaniach grupowych⁹. W 2017 r. postępowaniami tymi objęte były roszczenia 8.853 kredytorów. Charakterystyczną cechą postępowań grupowych była ich długotrwałość. Według stanu na koniec 2017 r. żadne z postępowań grupowych dotyczących KORW nie zostało zakończone. Najdłuższe trwało już dziewięć lat. Jedną z przyczyn długotrwałości postępowań były obowiązujące przed nowelizacją przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym. Ustawa przewidywała m.in., że postanowienie w sprawie dopuszczalności postępowania grupowego musiało być wydane na posiedzeniu jawnym sądu (rozprawie) i nie była wyłączona dopuszczalność przeprowadzania ponownego badania w tym zakresie, ponadto wniesienie zażalenia na postanowienie w przedmiocie składu grupy wstrzymywało merytoryczne rozpoznanie sprawy. Przepisy ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym zostały zmienione w 2017 r.¹⁰ NIK dostrzega jednak możliwość dalszego usprawnienia postępowań. [str. 97–103]

⁹ Trzy postępowania prowadził Miejski Rzecznik Konsumentów w Warszawie, dwa Miejski Rzecznik Konsumentów w Olsztynie, dwa (połączone w jedno postępowanie) Powiatowy Rzecznik Konsumentów w Poznaniu oraz jedno postępowanie Powiatowy Rzecznik Konsumentów w Szczecinku.

¹⁰ Ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (Dz. U. poz. 933,, ze zm.)

4. WNIOSKI

Biorąc pod uwagę, że do powstania problemów związanych z kredytami objętymi ryzykiem walutowym przyczyniła się w szczególności nieskuteczność systemu ochrony konsumentów na rynku finansowym NIK formułuje następujące wnioski *de lege ferenda* i *de lege lata*.

I. Wnioski w sprawie ograniczenia skutków niewłaściwych praktyk banków i ryzyk nałożonych na konsumentów *Wnioski de lege ferenda*

1. ustawowe wyeliminowanie skutków pobierania przez banki od konsumentów korzystających z mieszkaniowych kredytów objętych ryzykiem walutowym nienależnych świadczeń z tytułu stosowania w umowach klauzul abuzywnych;

Brak takiego rozwiązania w istocie oznaczać będzie, że państwo mimo że nie chroniło aktywnie obywateli, także w przypadku dochodzenia roszczeń pozostawia słabszą stronę stosunku prawnego, jaką są konsumenti, bez znaczącego wsparcia. Droga uzyskania prawomocnego wyroku sądowego jest kosztowna, długotrwała, trudna merytorycznie i obarczona ryzykiem niepowodzenia. Rozwiążanie ustawowe powinno być wdrożone po rozstrzygnięciu przez Sąd Najwyższy rozbieżności dotyczących zakresu i skutków abuzywności występujących w umowach KORW¹¹. Powinno być ono dobrowolne dla kredytobiorców. Zwrot środków powinien być rozłożony w czasie, aby ograniczyć negatywny wpływ obciążeń na sytuację ekonomiczną banków. Jako przeszkoda dla takiego rozwiązania jest podnoszona wielość rozwiązań zastosowanych w umowach. Nie była ona jednak przeszkodą dla wprowadzenia analogicznego rozwiązania np. na Węgrzech.

2. wyeliminowanie lub ograniczenie zagrożeń, wynikających z ekspozycji obywateli na ryzyko walutowe, z uwzględnieniem podziału tego ryzyka między banki i kredytobiorców¹²;

Brak rozwiązań w tym zakresie powodował będzie, że w gospodarce polskiej występować będą zagrożenia związane z ryzykiem nagłego załamania się kursu waluty polskiej do walut obcych. Dane historyczne pokazują, że występuje wysokie ryzyko osłabienia złotego do franka szwajcarskiego w długim okresie, na jaki udzielane były kredyty, oraz

¹¹ Na podstawie art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r. poz. 5 ze zm.) jeżeli w orzecznictwie sądów powszechnych lub Sądu Najwyższego ujawnią się rozbieżności w wykładni przepisów prawa będących podstawą ich orzekania, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego lub Prezes Sądu Najwyższego może, w celu zapewnienia jednolitości orzecznictwa, przedstawić wniosek o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego Sędziemu Najwyższemu w składzie 7 sędziów lub innym odpowiednim składzie. Pismem z dnia 16 stycznia 2018 r. Prezes Sądu Okręgowego w Warszawie poinformowała Pierwszą Prezes Sądu Najwyższego o istotnych rozbieżnościach w orzecznictwie Sądu Okręgowego w Warszawie i sądach rejonowych w jego okręgu w sprawach dotyczących roszczeń wynikających z umów kredytu bankowego, udzielonych we frankach szwajcarskich lub waloryzowanych kursem franka szwajcarskiego, dotyczących stosowania niedozwolonych postanowień umownych. Na podstawie art. 83 § 2 tej ustawy z wnioskiem o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego mogą wystąpić również Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz, w zakresie swojej właściwości, m.in. Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego i Rzecznik Finansowy. Na Węgrzech przed ustawowym uregulowaniem kwestii, której dotyczy wniosek NIK, wypowiedziała się sąd najwyższy Węgier (węg. Kúria) i ustawowe uregulowania były zbieżne z uchwałami tego sądu.

¹² Jeżeli systemowo nie zostanie stwierdzona nieważność umów KORW lub klauzul waloryzacyjnych kursem walut obcych ustalonym jednostronnie przez bank.

WNIOSKI

w warunkach zawirowań na rynkach finansowych, gdy wzrasta popyt na franka szwajcarskiego. NIK podziela stanowisko Komitetu Stabilności Finansowej, że optymalnym rozwiązańem byłaby zamiana KORW na kredyty złotowe na zasadzie pełnej dobrowolności obu stron. Niezbędne do tego jest jednak stworzenie skutecznych zachęt dla banków, by zaoferowały warunki akceptowalne dla kredytobiorców oraz wskazanie obu stronom, jakie z tych zachęt wynika pole do negocjacji warunków zamiany kredytów, czego dotychczas nie uczyniono. Bez takich zachęt zarządy banków nie zaproponują warunków korzystniejszych niż rynkowe, gdyż nie mogą działać na szkodę banków. Przedmiotem obserwacji ze strony organów nadzoru bankowego i ochrony konsumentów a w razie potrzeby zaproponowania rozwiązań legislacyjnych chroniących kredytobiorców powinna być kwestia wypowiadania umów przez banki i związanego z tym przewalutowania wymagalnych należności kredytowych na złote, by rozwiązanie to nie było nadużywane przez banki w celu skorzystania z zachęt (zmniejszenia obciążen wynikających z utrzymywania kredytów objętych ryzykiem walutowym).

W przypadku niepowodzenia koncepcji dobrowolnej zamiany KORW na kredyty złotowe powinno zostać rozważone ustawowe ograniczenie ryzyka walutowego lub jego podział między banki i kredytobiorców, np. poprzez ustalenie górnego pułapu ekspozycji kredytobiorców na ryzyko kursowe. Banki mają większe możliwości zabezpieczenia się przed ryzykiem kursowym niż kredytobiorcy.

II. Wnioski w celu wzmacnienia ochrony konsumentów

1. doprecyzowanie zadań i uprawnień Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie ochrony uczestników rynku finansowego bądź taka redefinicja celów, by mogły być one skutecznie realizowane przy obecnych uprawnieniach;

Zdaniem NIK, brak jednoznacznego wskazania w przepisach narzędzi, jakie KNF może wykorzystywać w celu realizacji zadania określonego w art. 2 ustawy o nadzorze finansowym, tj. ochrony uczestników rynku finansowego, powoduje, że działania tego organu są ograniczone a ich skuteczność uzależniona jest od woli podmiotów nadzorowanych. Uprawnienia wymienione w ustawie Prawo bankowe odnoszą się przede wszystkim do sprawowania przez KNF nadzoru ostrożnościowego a nie ochrony uczestników rynku.

2 wprowadzenie osobistej odpowiedzialności zarządzających instytucjami finansowymi za naruszenie przepisów z zakresu ochrony konsumentów;

Aktualnie obowiązujące przepisy działu VII ustawy o okik pozwalają Prezesowi UOKiK na nałożenie kar pieniężnych za naruszenie zakazów stosowania we wzorcach umów klauzul abuzywnych oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wyłącznie na instytucje finansowe. Dotychczasowa praktyka prowadziła do tego, że kary nie pełniły skutecznie funkcji prewencyjnej. Zdaniem NIK, wiąże się to z brakiem odpowiedzialności osobistej zarządzających instytucjami finansowymi za naruszenie przepisów chroniących konsumentów. NIK stoi na stanowisku,

WNIOSKI

że powinna zostać wprowadzona możliwość karania osób dopuszczających do naruszeń ww. przepisów. Alternatywnym lub dodatkowym sposobem wzmacnienia odpowiedzialności zarządzających za przestrzegania przepisów chroniących konsumentów mogłoby być jednoznaczne zobowiązanie KNF do uwzględniania w procedurze udzielania zgody na powołanie członka zarządu instytucji finansowej także rękojmi należyciego wypełniania obowiązków w tym zakresie.

3. ukształtowanie zasad postępowania cywilnego i mechanizmów ułatwiających konsumentom dochodzenie roszczeń;

Zdaniem NIK, zasadny jest postulat, zgłoszony przez Prezesa UOKiK, wprowadzenia do kodeksu postępowania cywilnego postępowania odrębnego w sprawach konsumenckich, np. na wzór postępowania w sprawach pracy, wzmacniającego pozycję słabszej strony stosunku umownego¹³.

Istotnym elementem postępowania konsumenckiego powinna być większa aktywność sądu, choćby w zakresie postępowania dowodowego czy też obowiązek badania przez sąd kwestii stosowania klauzul abuzywnych lub nieuczciwych praktyk rynkowych na każdym etapie postępowania, niezależnie od podstawy prawnej roszczenia lub obrony procesowej podejmowanej przez konsumenta. Przyczyniłoby się to do wyrównania aktualnie istniejących dysproporcji między przedsiębiorcą a konsumentem na etapie postępowania sądowego.

4. wprowadzenie usprawnień w dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym;

Zdaniem NIK zasadne jest wprowadzenie rozwiązań uprawniających sądy w sprawach konsumenckich do ograniczenia postępowania do dowodów z dokumentów, np. jeśli sąd oceni, że umowy wszystkich członków grupy zostały zawarte według takiego samego wzorca, a także umożliwienie konsumentom uzyskania od ich przeciwnika procesowego dowodów znajdujących się w ich posiadaniu, w szczególności związanych z zawieraniem i wykonywaniem umów.

Ponadto wskazane jest rozszerzenie kręgu podmiotów, które mogą występować jako reprezentanci grupy.

5. wprowadzenie usprawnień i udogodnień dla konsumentów w postępowaniu upadłościowym.

Analiza funkcjonowania upadłości konsumenckiej wskazuje w szczególności na potrzebę usprawnienia tych postępowań w celu ograniczenia czasu ich trwania, ułatwienia możliwości skorzystania i zmniejszenia dolegliwości dla konsumenta. Od maja 2018 r. w rządowym procesie

¹³ Postulat ten został sformułowany w piśmie Prezesa UOKiK do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości z dnia 7 sierpnia 2017 r. wskazującym m.in. wśród przyczyn słabości ochrony konsumentów na: brak wsparcia proceduralnego dla konsumentów w postępowaniu sądowym, brak wystarczającej orientacji sądów w przepisach prawa konsumenckiego i specyfice regulacji branżowych oraz w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE, egzekucję prawa konsumenckiego przez sądy na niezadawalającym poziomie, co skutkuje brakiem motywacji dla przedsiębiorców, aby zmienić postawy antykonsumenckie.

WNIOSKI

legislacyjnym znajduje się przygotowany przez Ministra Sprawiedliwości projekt nowelizacji ustawy Prawo upadłościowe, przewidujący wprowadzenie szeregu rozwiązań realizujących te cele.

Zdaniem NIK zasadne jest także rozważenie następujących postulatów pojawiających się w dyskusji, omówionych w dalszej części informacji:

- umożliwienia upadłemu konsumentowi w określonych przypadkach, o ile jego niewypłacalność nie została spowodowana niedochowaniem należytej staranności przy prowadzeniu działalności gospodarczej, prowadzenia za zgodą sędziego-komisarza przynoszącej dochód działalności gospodarczej w celu zaspokojenia bieżących potrzeb, po wykazaniu, że będzie to korzystne także dla wierzyicieli,
- umożliwienia zaliczenia na poczet trzyletniego okresu planu spłaty czasu trwania postępowania upadłościowego wykraczającego poza ustawowo przyjęty czas maksymalny (na przykład jednego roku),
- rozszerzenia zadań miejskich i powiatowych rzeczników konsumentów o kompetencje do sporządzania i wnoszenia wniosków o ogłoszenie upadłości osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej oraz do udziału w toku postępowania upadłościowego w celu umożliwienia wsparcia konsumentów.

Jednocześnie w przypadku, gdyby wprowadzane rozwiązania na rzecz usprawnienia postępowania upadłościowego nie przyniosły zadowalających rezultatów zasadne jest rozważenie przeniesienie spraw upadłości konsumenckich do wydziałów cywilnych sądów rejonowych. Pozwoliłoby to na rozłożenie pracy na większą liczbę sędziów i wykorzystanie ich doświadczenia w orzekaniu w sprawach związanych z problemami osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz zmniejszenie odległości konsumenta do sądu.

Przygotowanie projektów ustaw wymienionych w pkt I.1, I.2, II.1 i II. 2 leży w kompetencji Ministra Finansów, a w pkt II.3-II.5 Ministra Sprawiedliwości.

Wnioski de lege lata

Zdaniem NIK, w przypadku, gdy wnioski *de lege ferenda* przedstawione w pkt I nie zostaną uwzględnione i kwestie związane z kredytami objętymi ryzykiem walutowym nie zostaną rozwiązane w drodze ustawowej, instytucje odpowiedzialne za ochronę konsumentów powinny intensywnie wspierać konsumentów w dochodzeniu ich praw. Instytucje te powinny wypracować spójny standard informacyjny, tak żeby każdy kredytobiorca mógł od każdej z nich uzyskać wyczerpujące i klarowne wskazówki, w jaki sposób może dochodzić swoich praw oraz by był pokierowany do instytucji publicznej, która pomoże mu w identyfikacji ewentualnych nieprawidłowości w jego umowie kredytowej. Należy przy tym zwrócić uwagę, że organy ochrony konsumentów nie wyczerpały dotychczas możliwości zbiorowego wsparcia konsumentów. W szczególności kompetencje takie ma Prezes UOKiK, co zostało przedstawione na str. 129 informacji. Do wsparcia konsumentów zasadne jest także wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych, w tym w zakresie świadczenia pomocy prawnej w docho-

WNIOSKI

dzeniu roszczeń. Niezbędne jest jednak zapewnienie tym organizacjom adekwatnego finansowania, gdyż nie mogą one pozyskiwać środków do przedsiębiorców by nie dopuścić do powstania konfliktu interesów.

Ponadto, zdaniem NIK, w celu zwiększenia skuteczności ochrony konsumentów przez skontrolowane jednostki niezbędne jest:

- rozwijanie proaktywnego podejścia, w ramach którego podmioty te zintensyfikują monitoring rynku i wykazywać będą inicjatywę w podejmowaniu działań z urzędu w celu eliminowania niewłaściwych praktyk rynkowych w zakresie, w jakim mają kompetencje,
- stworzenie stałych i skutecznych ram wymiany informacji, które pozwolą na przekazywanie na wczesnym etapie sygnałów o ryzykach naruszeń interesów konsumentów do instytucji, która posiada najbardziej odpowiednie instrumenty, żeby przeciwdziałać tym naruszeniom,
- identyfikacja najbardziej efektywnych sposobów podnoszenia poziomu edukacji finansowej i konsumenckiej społeczeństwa i ich wykorzystanie w praktyce,
- systematyczna identyfikacja i eliminowanie przyczyn długotrwałości postępowań w sprawach konsumenckich.

Przedmiotem monitoringu ze strony właściwych organów i w razie potrzeby podjęcia właściwej interwencji publicznej powinny być także kwestie:

- działania podmiotów komercyjnych (kancelarii prawnych, odszkodowawczych) oferujących konsumentom wsparcie w dochodzeniu roszczeń od instytucji finansowych pod kątem przestrzegania przez nie praw konsumentów,
- likwidacji stawek LIBOR i wpływu tego zdarzenia na bezpieczeństwo i warunki obrotu gospodarczego, w tym na sytuację konsumentów.

NIK w wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do kierowników poszczególnych jednostek kontrolowanych, sformułowała także wnioski w celu usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli. Wnioski te zostały omówione w załączniku 6.1 do informacji o wynikach kontroli.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Podstawowe informacje o kredytach objętych ryzykiem walutowym

Kredyty mieszkaniowe objęte ryzykiem walutowym zostały wprowadzone do ofert niektórych banków w Polsce w 1996 r. Na koniec tego roku zadłużenie kredytobiorców z tytułu KORW wyniosło ok. 20 mln zł. Kredyty te były oferowane w formie kredytów indeksowanych do walut obcych, denominowanych w walutach obcych oraz klasycznych kredytów walutowych. Różniły się one walutami, na jakie opiewał kredyt, określonymi w umowie i w jakiej był wypłacany, oraz walutami, w jakich ustalany był harmonogram spłaty i w jakich dokonywana była spłata.

Kwota kredytu indeksowana do walut obcych była ustalana i wypłacana w złotych, natomiast harmonogram spłat był ustalany w walucie obcej zazwyczaj po kursie kupna ustalanym przez bank. Spłata dokonywana była w złotych. Bank przeliczał ją na walutę określoną w harmonogramie zazwyczaj po kursie sprzedaży ustalanym przez bank. Pozwalało to uzyskać bankowi korzyść w postaci spreadu, czyli różnicę między oboma kursami, po jakich następowły przeliczenia przy wypłacie i spłacie kredytu. W niektórych bankach spready zbliżały się do 10%, choć operacje przeliczeniowe odbywały się w pełni w formie bezgotówkowej. Nie wiązały się one zatem z przepływem gotówki w walutach obcych, co wiązałoby się z ponoszeniem przez banki kosztów transportu, zabezpieczenia i przechowywania środków pieniężnych.

Kredyt denominowany w walucie obcej różnił się od kredytu indeksowanego tym, że jego wysokość już w umowie została wyrażona w walucie obcej. Wypłata kredytu następowała w złotych, przeliczonych po kursie kupna banku. Harmonogram spłat zaś tak, jak w przypadku kredytu indeksowanego, był wyrażany w walucie obcej i spłacany w złotych, po kursie sprzedaży ustalanym przez bank.

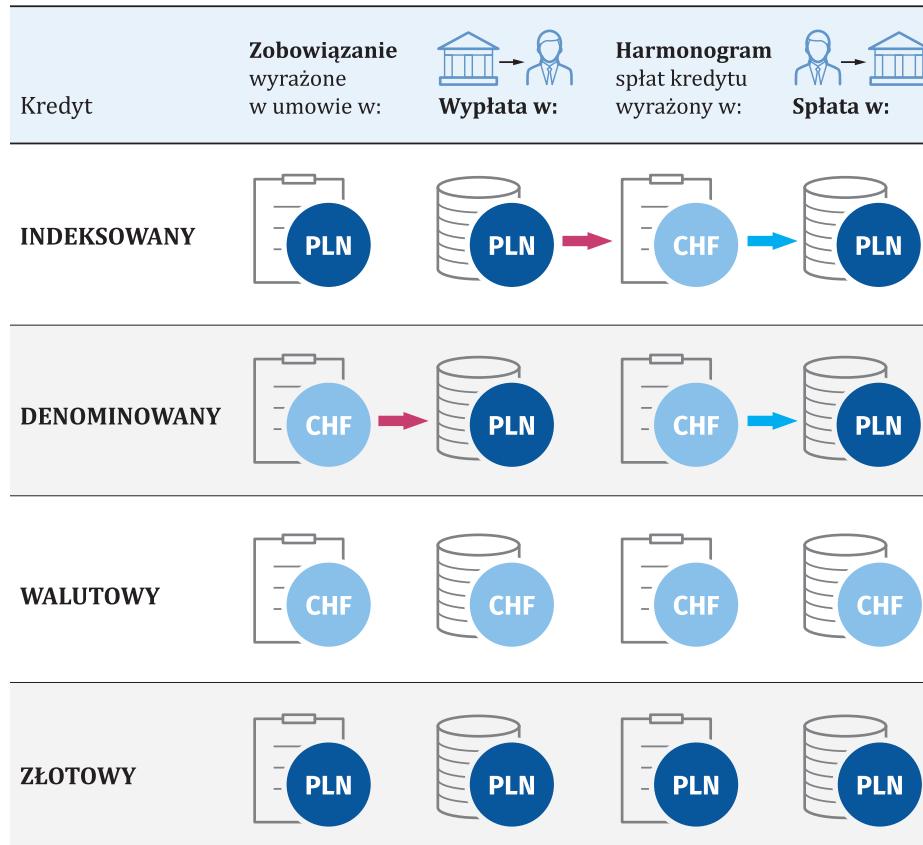
W klasycznym kredycie walutowym i złotowym nie stosowano przeliczeń. Na wszystkich etapach, tj. w umowie, przy wypłacie, w harmonogramie i przy spłacie operowano tą samą walutą obcą lub złotym.

W dniu 26 sierpnia 2011 r. weszła w życie ustanowiona, na mocy której kredytobiorca korzystający z umowy o kredyt denominowany lub indeksowany do waluty innej niż waluta polska, mógł dokonywać spłaty rat kapitałowo-odsetkowych oraz dokonać przedterminowej spłaty pełnej lub częściowej kwoty kredytu bezpośrednio w tej walucie. Pozwoliło to na pozyskiwanie środków walutowych do spłaty kredytu poza bankiem, dzięki czemu kredytobiorca nie musiał bankowi płacić spreadu w pełnej wysokości (jego część zapłacił przy wypłacie kredytu). W warunkach wolnej konkurencji rolę dostarczających waluty obce do spłaty rat kredytu przejęły kantory internetowe, które zaoferowały spready znacznie niższe niż banki, choć ustalają także opłaty związane z transferem środków na rachunki bankowe.

ZAŁĄCZNIKI

Infografika nr 3

Typy kredytów i warunki ich obsługi



Od 2011 r. na mocy przepisów ustawy antyspreadowej dopuszczona została spłata kredytu także bezpośrednio w walucie, w jakiej ustalony był harmonogram spłaty.

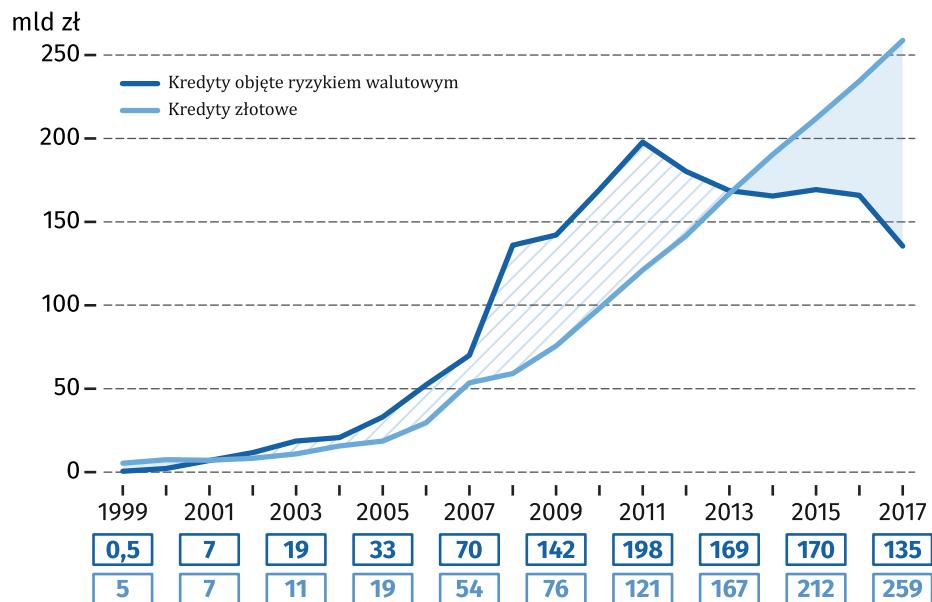
Źródło: opracowanie własne NIK

Intensyfikacja akcji kredytowej z udziałem kredytów indeksowanych do walut obcych i denominowanych w walutach obcych nastąpiła po 2004 r. Wzrost wartości portfela KORW trwał nieprzerwanie do 2011 r., gdy osiągnął najwyższy poziom wynoszący blisko 198 mld zł. Wyrażony w złotych przyrost wartości portfela KORW wynikał zarówno z nowo udzielanych kredytów, których wartość przewyższała dokonywane spłaty i przewalutowania, jak i z deprecjacji złotego do walut obcych, do których odnoszone były kredyty.

ZAŁĄCZNIKI

Infografika nr 4

Wartość kredytów mieszkaniowych objętych ryzykiem walutowym w portfeliach banków na tle wartości kredytów złotowych w latach 1999–2017



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli oraz publikacji UKNF „Informacja o sytuacji banków w 2017 r.”, Warszawa, 2018 r.

Od 2012 r. wartość KORW zaczęła spadać. W ciągu pięciu lat uległa obniżeniu o blisko 63 mld zł. Na koniec 2017 r. stanowiła równowartość 135,2 mld zł. Spadek był głównie wynikiem ograniczenia udzielania nowych kredytów, spłaty kredytów dotychczasowych i zamiany części kredytów na złotowe. Kredyty denominowane lub indeksowane do franka szwajcarskiego stanowiły ok. 81% portfela, a do euro ok. 16%. Na pozostałe waluty obce przypadło poniżej 3% portfela kredytów objętych ryzykiem walutowym.

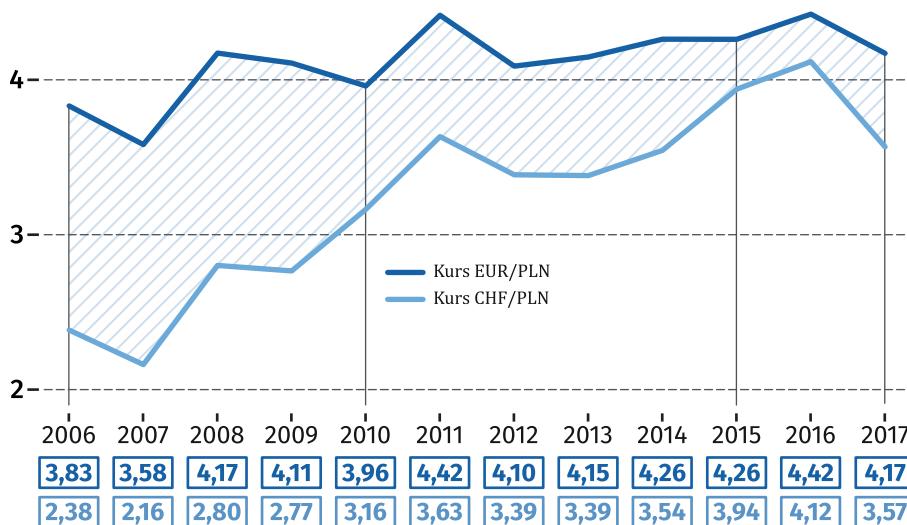
Zmiany kursu franka szwajcarskiego i euro miały zmienny wpływ na wielkość należności kredytowych wykazywanych przez banki.

ZAŁĄCZNIKI

Infografika nr 5

Kursy franka szwajcarskiego i euro w latach 2006–2017

(stan na koniec roku)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Narodowego Banku Polskiego.

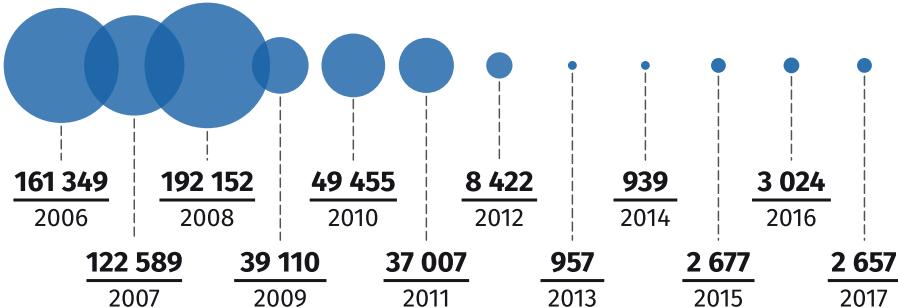
W większości lat miało miejsce osłabienie złotego zarówno w stosunku do franka szwajcarskiego, jak i euro, co było zjawiskiem niekorzystnym dla kredytobiorców. Zwiększało bowiem ich obciążenia związane w obsłudze zadłużenia. Największa zmiana kursów średnich, ogłoszanych przez Narodowy Bank Polski na ostatni dzień roku, nastąpiła między 2007 r. i 2016 r. Kurs waluty szwajcarskiej wzrósł w tym okresie z 2,1614 zł do 4,1173 zł, tj. o 90,5%, a euro z 3,5820 zł do 4,4240 zł, tj. o 23,5%. W latach 2012, 2013 i 2017 miało miejsce umocnienie złotego, zarówno do franka szwajcarskiego, jak i euro, obniżające wartość KORW w portfelach banków. Nie było to jednak zjawiskiem trwałym. Po spadkach kursu franka i euro w latach 2012-2013 nastąpił ich wzrost w latach 2014–2016. Wystąpił on także w I połowie 2018 r. Według stanu na koniec czerwca 2018 r. kurs franka szwajcarskiego sięgnął 3,7702 zł a euro 4,3616 zł. Oznacza to, że wartości tych walut wobec złotego wzrosła od końca 2017 r. odpowiednio o 0,203 zł (5,7%) i 0,1907 zł (4,6%). Dane historyczne pokazują, że w długookresowej perspektywie zarówno złoty, jak i waluty innych krajów mają tendencję do osłabiania się względem franka szwajcarskiego.

Od 2006 r. organy nadzoru bankowego systematycznie zbierały dane na temat liczby udzielanych kredytów objętych ryzykiem walutowym. W latach 2006–2017 zostało zawartych ponad 620,3 tys. umów. Biorąc pod uwagę, że na koniec 2005 r. banki posiadały 365,4 tys. obowiązujących umów kredytów, udzielonych w latach wcześniejszych, to łączną liczbę umów KORW, jakie zostały zawarte od początku aktywności banków w tym zakresie do końca 2017 r. należy szacować na ponad 985,7 tys.

ZAŁĄCZNIKI

Infografika nr 6

Liczba nowo udzielonych kredytów mieszkaniowych objętych ryzykiem walutowym w latach 2006–2017



Brak szczegółowych danych za lata wcześniejsze. Na koniec 2015 r. banki posiadały w portfelach 365,4 tys. umów zawartych w latach 1996–2005.

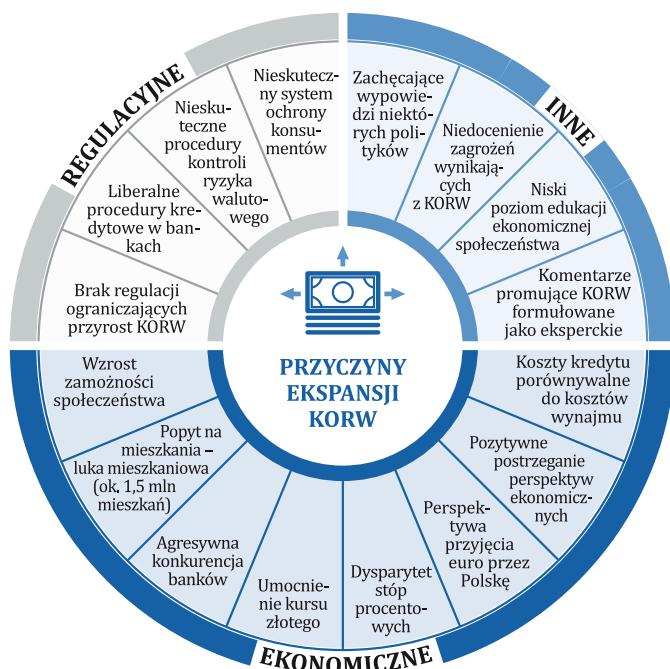
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli oraz publikacji UKNF „Wyniki badania portfela kredytów mieszkaniowych i konsumpcyjnych gospodarstw domowych według stanu na koniec 2017 r.”, Warszawa, 2018 r.

Szczyt popularności kredytów objętych ryzykiem walutowym przypadł na lata 2006–2008. Banki zawiązały wówczas ponad 476 tys. umów. Rekordową liczbę ponad 192,1 tys. kredytów udzielono w 2008 r. Na każdy dzień roboczy przypadło wówczas średnio ponad 760 nowych umów.

Do popularności kredytów objętych ryzykiem walutowym przyczyniło się wiele czynników, w tym natury regulacyjnej i ekonomicznej.

Infografika nr 7

Przyczyny ekspansji kredytów objętych ryzykiem walutowym



Źródło: Opracowanie własne NIK.

ZAŁĄCZNIKI

Zasadniczymi przyczynami silnej ekspansji kredytów objętych ryzykiem walutowym były znacznie niższe oprocentowanie KORW od oprocentowania kredytów złotowych (dysparitet stóp procentowych), umocnienie złotego i oczekiwania na dalszą aprecjację polskiej waluty, boom na rynku nieruchomości (wynikający m.in. ze wzrostu zamożności społeczeństwa i znacznej skali niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych), dobra koniunktura gospodarcza związana z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej oraz kampania medialna na rzecz KORW (ze strony części banków, analityków, doradców)¹⁴. Czynniki te nałożyły się na niski poziom edukacji ekonomicznej społeczeństwa, co utrudniało rzetelną ocenę ryzyk związanych z kredytami powiązanymi z walutami obcymi. Faktycznemu ożywieniu gospodarki po przystąpieniu do Unii Europejskiej towarzyszyło przeświadczenie, że akcesja ma głównie pozytywne strony i zapewnia trwałą stabilność i dobrobyt – bez uwzględniania cykliczności gospodarki oraz efektów ubocznych otwarcia i liberalizacji rynków finansowych. Wszystkie te czynniki skutkowały dużym optymizmem kredytobiorców i analityków co do perspektyw rozwoju sytuacji gospodarczej, sytuacji na rynku finansowym oraz na rynku nieruchomości oraz niedocenianiem ryzyka walutowego. Jednocześnie ekspansja niskooprocentowanych i łatwo dostępnych kredytów objętych ryzykiem walutowym była jedną z głównych przyczyn wzrostu cen na rynku nieruchomości. Prowadziło to do zmniejszenia dostępności mieszkań oraz wzrostu kwot zaciąganych kredytów.

W 2009 r. nastąpiło zredukowanie tempa przyrostu kredytów, gdyż banki zawarły 39 110 umów, tj. o blisko 80% mniej niż w roku poprzednim. Było to między innymi rezultatem wzrostu cen na rynku nieruchomości oraz wzrostu niepewności, co do kształtowania się kursów walut w wyniku zaistniałego w drugiej połowie 2008 r. kryzysu finansowego, osłabienia złotego i zahamowania finansowania KORW przez banki zagraniczne. Dodatkowo w dniu 17 grudnia 2008 r. KNF podjęła uchwałę Nr 391/2008 w sprawie wydania Rekomendacji S (II) dotyczącej dobrych praktyk w zakresie ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie.

Kolejne zahamowanie udzielania kredytów objętych ryzykiem walutowym nastąpiło w 2012 r., gdy liczba nowo zawartych umów w roku spadła do 8422. Było to ponad czterokrotnie mniej niż w 2011 r. Według informacji przekazanych przez UKNF w trakcie kontroli wpływ na to miał wzrost kursu walutowego CHF/PLN oraz zwiększoną ostrożność banków w udzielaniu kredytów tego typu. Banki były świadome zaleceń Europejskiej Rady do spraw Ryzyka Systemowego z dnia 21 września 2011 r., dotyczącego kredytów w walutach obcych (ERRS/2011/1). Rada ta wyraziła opinię, że nadmierny wzrost zadłużenia w walutach obcych jest nie tylko źródłem podwyższonego ryzyka dla poszczególnych banków, ale może również stanowić ryzyko dla stabilności finansowej i makroekonomicznej na poziomie całej Unii Europejskiej. Zagrożenia o charakterze systemowym związane z kredytami walutowymi obejmują ryzyko płynności i dostępu do finansowania, ryzyko wystąpienia niestabilnych boomów na rynkach aktywów,

¹⁴ Zob. https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/knf_130218_przypomnienie_publicznej_dyskusji_CHF_40728.pdf

ZAŁĄCZNIKI

ograniczenie skuteczności krajowej polityki pieniężnej oraz wzrost wrażliwości gospodarek na zmiany przepływów kapitałowych. Celem zalecenia Rady było ograniczenie dostępności kredytów objętych ryzykiem walutowym dla kredytobiorców niezabezpieczonych przed ryzykiem kursowym poprzez podwyższenie wymagań w zakresie oceny zdolności kredytowej kredytobiorów i wyceny ryzyka kredytowego przez banki oraz nałożenie na nie dodatkowych wymogów kapitałowych. Z punktu widzenia skuteczności polityki makroostrożnościowej na szczeblu poszczególnych krajów Unii Europejskiej za szczególnie istotne uznano wprowadzenie zasady wzajemności (ang. *reciprocity*) w relacjach nadzorców krajowych. Zgodnie z nią, kredyty objęte ryzykiem walutowym udzielane na danym rynku muszą podlegać rygorom wprowadzonym przez nadzór krajowy, niezależnie od tego czy kredytodawca ma swoją siedzibę na terenie tego kraju, działa przez oddział, czy też udziela kredytów podmiotom krajowym transgranicznie. Na zmniejszenie akcji kredytowej wpływały również kolejne Rekomendacje S wydane przez Komisję Nadzoru Finansowego w 2011 r. i 2013 r.

Liczba kredytów objętych ryzykiem walutowym w czternastu bankach istotnie zaangażowanych zmniejszyła się od początku udzielania kredytów do końca I kwartału 2017 r. o 270 625, w tym w wyniku przewalutowania na złote o 6972¹⁵. Za banki istotnie zaangażowane uważane były te banki, które posiadały ponad pięcioprocentowy udział walutowych kredytów mieszkaniowych dla gospodarstw domowych w portfelu należności od sektora niefinansowego. W ośmio spośród tych czternastu banków wartość portfela kredytów objętych ryzykiem walutowym dla gospodarstw domowych na koniec 2016 r. była wyższa niż 10 mld zł. Z kolei z danych ankietowych UKNF na dzień 31 grudnia 2015 r. wynika, że liczba spłaconych kredytów wyniosła 264.660, a liczba kredytów, które wygasły (wywpowiedziane, w windykacji, spisane w ciężar rezerw), wyniosła 7333, co stanowiło razem 271 993 kredyty.

Portfel obejmował KORW w sytuacji regularnej, kredyty opóźnione w spłacie (w podziale na opóźnione od jednego do 30 dni, od 31 do 90 dni, od 91 do 180 dni, od 181 do 365 dni oraz powyżej roku), jak też kredyty ze stwierdzoną utratą wartości.¹⁶ Odniesienie tych wartości do całości portfela kredytowego danego banku pozwalało na analizę jakości portfela kredytowego. Według stanu na 31 marca 2017 r. kredyty walutowe ze stwierdzoną utratą wartości wynosiły 5249 mln zł, co stanowiło 3,4% portfela KORW. W tym czasie udział złotowych kredytów mieszkaniowych ze stwierdzoną utratą wartości wynosił 2,6%. UKNF wskazała w publikacjach, że jakość walutowych kredytów mieszkaniowych była na stabilnym poziomie. Wskaźnik NPL dla KORW był tylko nieznacznie wyższy od wskaźnika dla kredytów złotowych. Skutki aprecjacji franka szwajcarskiego były częściowo niwelowane.

¹⁵ Liczba kredytów przewalutowanych z walutowych na złote w sytuacji normalnej wyniosła 3.365, a zaklasyfikowanych do kategorii kredytów zagrożonych/z rozpoznaną utratą wartości 3.607.

¹⁶ Należności do tej kategorii są zaliczane, gdy istnieją obiektywne dowody (przesłanki) utraty wartości wynikające z jednego lub więcej zdarzeń, mających miejsce po początkowym ujęciu bilansowej ekspozycji kredytowej w ksiegach rachunkowych oraz zdarzenie (lub zdarzenia) powodujące stratę ma wpływ na oczekiwane przyszłe przepływy pieniężne, wynikające z bilansowej ekspozycji kredytowej lub grupy bilansowych ekspozycji kredytowych, których wiarygodne oszacowanie jest możliwe.

ZAŁĄCZNIKI

wane poprzez rekordowo niskie poziomy stóp referencyjnych, dzięki czemu wysokość miesięcznych rat wyrażona w złotych nie wzrosła do poziomu, który zagrażałby niewypłacalnością większej grupy kredytobiorców.

NIK zwraca uwagę, że omawiane dane nie w pełni odzwierciedlają jakość portfela kredytów objętych ryzykiem walutowym. Wynika to w szczególności ze zmniejszenia portfela w efekcie zamiany kredytów z rozpoznaną utratą wartości powiązanych z walutami obcymi na kredyty złotowe oraz sprzedaży części kredytów poza sektor bankowy. Według danych zebrańych przez UKNF liczba kredytów z rozpoznaną utratą wartości przewalutowanych na złote do końca I kwartału 2017 r. wyniosła 3607, a ich wartość 1 314 mln zł (70% stanowiły kredyty z lat 2007–2008). W trakcie kontroli UKNF podał, że liczba kredytów z rozpoznaną utratą wartości sprzedanych przez 21 banków w latach 2012–2016, ustalona na podstawie badania nieuwzględniającego podziału na waluty a jedynie kategorię ogółem wyniosła 10 693, a wartość tych kredytów 3 540 mln zł. Z kolei w odpowiedzi na interpelację poselską nr 21295, przedstawioną po zakończeniu kontroli NIK w dniu 4 czerwca 2018 r. Przewodniczący KNF podał, że liczba umów KORW sprzedanych do innych firm i banków w latach 2009–2017 wyniosła 1845. W latach 2015–2017 liczba sprzedaży utrzymywała się na poziomie ok. 430 rocznie¹⁷.

Przewalutowanie kredytów na złote spowodowało istotne pogorszenie jakości portfela mieszkaniowych kredytów złotowych z lat 2007–2008. Z ankiet przeprowadzonych przez UKNF w 28 bankach posiadających portfel kredytów mieszkaniowych przekraczający 100 mln zł udział zagrożonych złotowych kredytów mieszkaniowych w łącznej sumie tych kredytów sięgał 10,6% w 2007 r. i aż 22,3% w 2008 r.¹⁸

Charakterystykę portfela ilustrują także wskaźniki LtV, przedstawiające wartość kredytu do rynkowej wartości nieruchomości stanowiących przedmiot zabezpieczenia. Wartość wskaźnika powyżej 100% oznacza, że środki uzyskane ze zbycia nieruchomości za cenę rynkową nie pozwoliły na pełną spłatę kredytu. Na koniec 2010 r. liczba kredytów mieszkaniowych objętych ryzykiem walutowym o wskaźniku LtV wyższym niż 100% wynosiła 124 509, co stanowiło 17,5% ogólnej liczby takich kredytów. Najwyższa liczba kredytów mieszkaniowych objętych ryzykiem walutowym o LtV powyżej 100% wystąpiła w końcu 2011 r. (213 781 kredyty). Do końca 2016 r. liczba ta spadła do 168 258 kredytów, ale jej udział w ogólnej liczbie KORW wzrósł do 27,6%. Dla porównania udział złotowych kredytów mieszkaniowych o LtV przekraczający 100% w ogólnej liczbie złotowych kredytów mieszkaniowych na koniec 2016 r. wyniósł 2,7%. Najwyższy udział kredytów o LtV powyżej 100% w kredytach ogółem występował w kredytach udzielonych we frankach szwajcarskich. Na kształcenie się średniego wskaźnika LtV dla tej waluty wpływ miały zmiany kursu złotego do tej waluty. W efekcie osłabienia złotego udział kredytów o LtV większym od 100% w latach 2015–2016 utrzymywał się na poziomie

Udział KORW
o LtV>100% wała się
głównie pod wpływem
zmian kurzu złotego

¹⁷ <http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/658C47F3/%24FILE/i21295-o1.pdf>

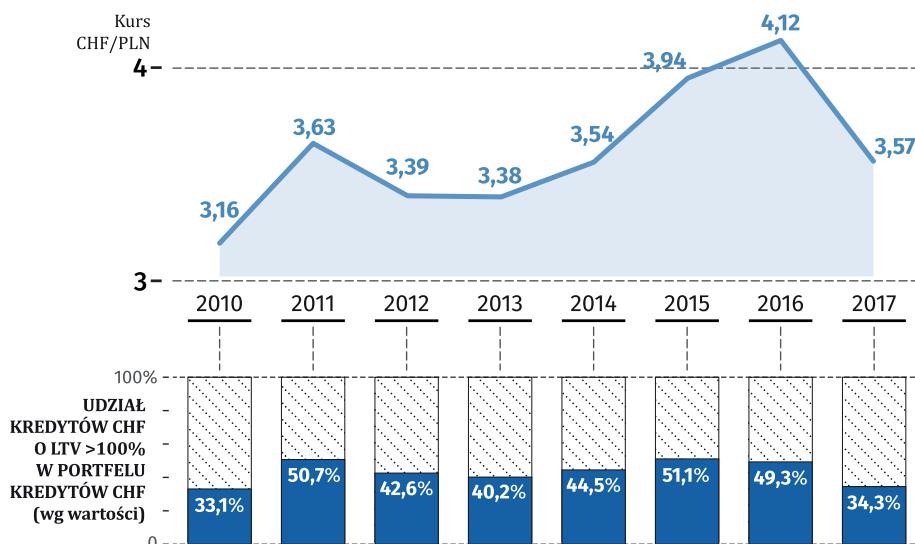
¹⁸ „Wyniki badania portfela kredytów mieszkaniowych i konsumpcyjnych gospodarstw domowych według stanu na koniec 2017 r.”, Warszawa, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, 2018 r., s. 12.

ZAŁĄCZNIKI

ok. 50%, chociaż nowe kredyty nie były już udzielane, a kredytobiorcy prowadzili bieżącą spłatę kredytów dotychczasowych. Z danych na koniec 2017 r., opublikowanych przez UKNF po zakończeniu kontroli NIK, wynika, że w 2017 r. odnotowano znaczącą poprawę struktury LTV portfela kredytowego, co wynikało z umocnienia złotego względem walut głównych oraz wzrostu cen na rynku nieruchomości. Na koniec 2017 r. w bankach, które posiadały portfel kredytów mieszkaniowych o wartości przekraczającej 100 mln zł, LtV powyżej 100% utrzymywało się w 17,7% KORW o wartości stanowiącej 29,7% ogółu wartości KORW. W portfelu kredytów powiązanych z frankiem szwajcarskim LtV>100% notowało 20,1% umów kredytowych o wartości stanowiącej 34,4% ogółu kredytów mieszkaniowych powiązanych z frankiem szwajcarskim¹⁹.

Infografika nr 8

Udział kredytów z LtV powyżej 100% w ogólne kredytów powiązanych z frankiem szwajcarskim w latach 2010–2017



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych UKNF.

Banki udzielające KORW w ok. 40% zabezpieczały ryzyko walutowe poprzez instrumenty pochodne

Banki, który udzielały kredytów objętych ryzykiem walutowym, musiały dysponować środkami, które ten kredyt sfinansują. W przypadku, gdy kredyty ten były denominowane w walucie obcej lub indeksowane do waluty obcej, banki udzielając kredytu otwierały pozycję walutową, narażając się na ryzyko walutowe. Wynika to z tego, że księgi banku są prowadzone w złotych. Każdy kredyt powiązany z walutą obcą wykazywany jest w księgach rachunkowych banku w złotych polskich, przeliczony po aktualnym kursie waluty. Jeśli kurs wymiany waluty zmieni się, zmieni się również kwota kredytu wyrażona w złotych. Dlatego kredyty denominowane w walucie obcej lub indeksowane do waluty obcej, powinny być finansowane środkami wyrażonymi w walucie kredytu. Innymi słowy, pozycja walutowa banku musi

¹⁹ „Wyniki badania portfela kredytów mieszkaniowych i konsumpcyjnych gospodarstw domowych według stanu na koniec 2017 r.”, Warszawa, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, 2018 r., s. 9.

ZAŁĄCZNIKI

być zamknięta. Wtedy, gdy kurs wymiany rośnie, w takiej samej proporcji rosną wyrażone w złotych: wartość kredytu i wartość finansujących go środków. Taki proces nie generuje wirtualnych zysków, ani strat, ponieważ dla rachunku wyników jest to proces neutralny. Gdyby banki nie spełniły warunku finansowania kredytu w tej samej walucie, czyli miał otwartą pozycję walutową, zgodnie z krajowymi i międzynarodowymi regulacjami musiałby dysponować dodatkowym kapitałem, pokrywającym ryzyko walutowe. Taki kredyt byłby dla banku kosztowny.

Banki niwelowały ryzyko walutowe, zapewniając sobie finansowanie w walucie kredytu. Sposób finansowania portfela kredytów walutowych w poszczególnych bankach był zindywidualizowany. Były to depozyty w danej walucie, emisje dłużu w walucie, linie kredytowe od banków zagranicznych oraz umowy instrumentów pochodnych zabezpieczających przed ryzykiem walutowym i ryzykiem stopy procentowej.). Zawarcie umów instrumentów pochodnych wiązało się z koniecznością poniesienia pewnego kosztu, ale koszt ten był nieporównywalnie niższy niż wyniosły koszt wymogu kapitałowego z tytułu pokrycia ryzyka portfela walutowego banku finansowanego środkami złotowymi. W skali sektora ok. 60% finansowania pochodziło ze środków z grupy kapitałowej danego banku oraz kredytów, depozytów i instrumentów dłużnych. Pozostałe finansowanie zostało pozyskane za pośrednictwem transakcji pochodnych.

5.2. Monitorowanie działań banków udzielających kredytów objętych ryzykiem walutowym

Zdaniem NIK, monitorowanie prawidłowości i skali działań banków przy udzielaniu kredytów objętych ryzykiem walutowym było kluczowym działaniem, które pozwoliłoby na odpowiednio wczesne wykrycie zagrożeń dla kredytobiorców, wynikających zaciągania tych kredytów, i przeciwdziałanie tym zagrożeniom. Zadanie to powinny realizować Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Urząd Komisji Nadzoru Finansowego w ramach obowiązków, jakie nakładają na nie przepisy o ochronie konsumentów/nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego. Monitoring prowadzony przez te podmioty pozwolił na identyfikację zagrożeń na stosunkowo późnym etapie, gdy zostało udzielonych już ponad 65% kredytów objętych ryzykiem. W połączeniu ze spóźnioną, wydłużoną w czasie i ograniczoną przedmiotowo reakcją działania na rzecz ograniczenia ryzyk wynikających z KORW okazały się nieskuteczne.

5.2.1. Urząd ochrony konkurencji i konsumentów

Do zakończenia kontroli w UOKiK nie ustalono szczegółowych zasad monitoringu rynku usług bankowych pod kątem występowania nieprawidłowości naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Jak wyjaśniła Wiceprezes UOKiK, obecnie monitoring prowadzony jest stale, dotyczy wszelkich branż i opiera się na analizie płynących z rynku sygnałów o potencjalnych nieprawidłowościach, w tym skarg konsumenckich, zawiadomień, sygnałów od innych podmiotów, a także obserwacjach własnych. Podstawowym źródłem informacji UOKiK są sygnały pochodzące od konsumentów,

Brak sformalizowanych zasad prowadzenia monitoringu i ograniczone zasoby UOKiK

ZAŁĄCZNIKI

niezależnie od tego dokonywana w UOKiK jest także analiza prasy i stron internetowych, jednak działania te są ograniczone i dostosowane do możliwości i zasobów, którymi dysponuje Urząd.

Zgodnie z wewnętrznym regulaminem organizacyjnym Departamentu Ochrony Interesów Konsumentów UOKiK, jednym z zadań departamentu jest monitorowanie rynku pod kątem zagrożeń dla konsumentów i pojawiających się na rynku problemów konsumenckich. Monitoring rynku konsumenckiego realizowany był w UOKiK przez Wydział Monitoringu, wyodrębniony od grudnia 2014 r. w strukturze Departamentu, a także przez delegatury Urzędu. Analiza spraw, w tym pod kątem podjęcia dalszych działań lub w celu wyeliminowania dublowania zagadnień, dokonywana jest także w UOKiK na cotygodniowych spotkaniach Małego Komitetu Konsumenckiego, działającego w ramach powołanego w 2015 r. Komitetu Ewaluacyjnego²⁰.

Nierzetelny monitoring przed 2008 r.

Zdaniem NIK, UOKiK nierzetelnie prowadził monitoring usług bankowych, nie identyfikując przed 2008 r. ryzyka związanego z udzielanymi przez banki kredytami objętymi ryzykiem walutowym. Opóźniło to podjęcie czynności związanych z wyeliminowaniem zagrożeń dla kredytobiorców i ograniczyło skuteczność ochrony klientów banków. Jak wyjaśnił były Prezes UOKiK, kierujący Urzędem od 20 września 2001 r. do 14 marca 2007 r., monitoring prowadzony był z reguły w trybie postępowania wyjaśniającego, które kończyło się postanowieniem. Jego wyniki nie zawsze uzasadniały wszczęcie postępowania właściwego, kiedy nie stwierdzono naruszeń przepisów prawa w postępowaniu wyjaśniającym. Założenie braku monitoringu w przypadku braku decyzji jest błędem. Ponadto były Prezes UOKiK podał, że w odniesieniu do kredytów hipotecznych, zaciąganych w walutach obcych, zwłaszcza we frankach szwajcarskich, problem powstał dopiero po kryzysie finansowym i zmianie kursu, a więc po 2007 r. Wcześniej klienci banków nie kwestionowali tego typu kredytów. Zainteresowanie UOKiK danym rynkiem jest nie tylko efektem planowanych działań Prezesa Urzędu, ale również pochodną skarg konsumenckich.

NIK ustaliła, że w latach 2005–2007 Prezes UOKiK nie prowadził postępowań wyjaśniających dotyczących KORW. Tymczasem występowanie nieprawidłowości w działaniach banków w zakresie KORW potwierdziły kontrole wzorców umów, przeprowadzone w 2008 i 2009 r., a także skargi konsumentów, napływające do UOKiK od 2014 r. Braku skarg we wcześniejszym okresie nie można uznać za argument potwierdzający brak nieprawidłowości. Może on natomiast świadczyć o deficycie wiedzy konsumentów, pozwalającej na ocenę treści umów pod kątem niedozwolonych praktyk rynkowych. Przykład KORW wskazuje na znaczenie proaktywnego podejścia UOKiK do ochrony konsumentów i wczesnego reagowania w sprawie praktyk, które mogą dotknąć znacznej części społeczeństwa i mieć istotny wymiar ekonomiczny. Skuteczność reaktywnego podejścia, zakładającego podejmowanie działań w związku ze skargami konsumentów lub sygnałami z innych źródeł, wpływającymi do UOKiK, jest uzależniona od poziomu

²⁰ Zarządzenie nr 7/2015 Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta z dnia 4 września 2015 r. w sprawie powołania Komitetu Ewaluacyjnego.

ZAŁĄCZNIKI

edukacji finansowej i konsumenckiej oraz niezawodności i jakości sygnałów wpływających z innych źródeł do Urzędu. Bez względu na podejście stosowane przez Urząd, podnoszenie wiedzy konsumentów powinno sprzyjać skutecznej realizacji celów przez UOKiK.

Począwszy od 2008 r., na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy o okik²¹, Prezes UOKiK wszczęł 11 postępowań wyjaśniających w sprawach dotyczących KORW. Po kontroli wzorców umów kredytów hipotecznych obejmujących zarówno KORW, jak i kredyty złotowe, przeprowadzonej w 2008 r., Prezes UOKiK wszczęł postępowanie wyjaśniające, obejmujące 14 banków i skierował do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów pięć powództw wobec pięciu banków o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone. Postępowania przed SOKiK zakończyły się uwzględnieniem powództwa i wpisaniem zakwestionowanych postanowień, zawartych w 10 wzorcach umów do rejestru postanowień wzorców umów uznanych za niedozwolone, pod pozycjami o numerach 1740, 1741, 1796, 1797, 1987, 2058, 3178, 3179, 4704. Klauzule te zostały omówione w pkt 6.2 informacji.

Od 2008 r. Prezes UOKiK wszczęła postępowania wyjaśniające

W trakcie kontroli UOKiK nie był w stanie przedstawić kontrolerom kompletnej listy klauzul dotyczących kredytów objętych ryzykiem walutowym, wprowadzonych do rejestru w wyniku powództw skierowanych przez Prezesa UOKiK oraz w sprawach, w których Prezes Urzędu nie był powodem. Pomimo wniosku NIK sformułowanego po kontroli przeprowadzonej w 2013 r., Prezes UOKiK nie dołożył należytej staranności, by doprowadzić do poprawy funkcjonalności tego rejestru. Jednym z zadań, zawartych w aktualnie obowiązującej „Polityce ochrony konkurencji i konsumentów”²² było stworzenie nowego narzędzia informatycznego, które dzięki nowym kryteriom wyszukiwania, umożliwi generowanie bardziej precyzyjnych wyników dotyczących postanowień wzorców umów uznanych za niedozwolone. Jak wyjaśniła Wiceprezes Urzędu, aktualnie prowadzone są prace związane z poprawą przejrzystości i funkcjonalności rejestru klauzul niedozwolonych. Zakończenie prac obejmujące transfer aktualnej bazy rejestru do nowego narzędzia informatycznego miał nastąpić w I kwartale 2018 r.

Niefunkcjonalny rejestr klauzul niedozwolonych

Zdaniem NIK, Dyrektor Delegatury UOKiK w Bydgoszczy, działając z upoważnienia Prezesa Urzędu, nierzetelnie prowadziła postępowanie wyjaśniające, wszczęte w 2009 r. po zawiadomieniu skierowanym przez Miejskiego Rzecznika Konsumentów w Olsztynie. Nie zidentyfikowała ona nieprawidłowości w działaniach banku i co za tym idzie nie stwierdziła podstaw do wszczęcia postępowania w sprawie zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, ani do wystąpienia z powództwem o uznanie postanowień wzorca umowy dotyczących sposobu i mechanizmu obciążenia konsumentów opłatami z tytułu ustanowienia ubezpieczenia niskiego wkładu własnego za niedozwolone. W postępowaniu wyjaśniającym bank wskazywał, że wysokość kosztu ubezpieczenia niskiego wkładu własnego ustalał między innymi w oparciu o tabelę kursów walut

²¹ Wszystkie postępowania wyjaśniające dotyczące KORW wszczęte zostały po dniu 21 kwietnia 2007 r., to jest na podstawie ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.

²² Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 września 2015 r.

ZAŁĄCZNIKI

obowiązującą w banku. Ponadto informował o możliwości uniknięcia opłaty jedynie poprzez zmniejszenie salda zadłużenia do poziomu wskazanego w umowie. Prezes UOKiK, analizując w 2017 r. – w ramach przedstawienia istotnego poglądu w sprawie przed Sądem Rejonowym Gdańsk-Południe w Gdańsku (sygn. akt I C 1237/16) – tożsame postanowienia umowne (postanowienia umowy tożsame z postanowieniami wzorców umów badanych w przedmiotowym postępowaniu wyjaśniającym z 2009 r.), jednoznacznie wskazał, iż spełniają one przesłanki uznania ich za niedozwolone postanowienia umowne w rozumieniu art. 385¹ § 1 kc. W stanowisku tym Prezes UOKiK stwierdził między innymi, że na podstawie kwestionowanych postanowień, konsumenci nie mogą zweryfikować zasad, według których następuje ustalenie składki na ubezpieczenie niskiego wkładu własnego, nie dysponują wiedzą na temat sposobu kształtowania się kolejnych opłat oraz czy zostali w prawidłowy sposób obciążeni kosztami ubezpieczenia.

W 2013 r. Prezes UOKiK przeprowadził postępowanie wyjaśniające w celu weryfikacji, czy jeden z pozwanych przez UOKiK banków dastosował się do wyroku, będącego podstawą wpisu klauzuli niedozwolonej do rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone. Prezes Urzędu stwierdził brak podstaw do wszczęcia postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w oparciu o art. 24 ust. 2 pkt 1 ustawy o okik, z uwagi na fakt, iż podmiot zaprzestał stosowania wzorca umownego, zawierającego niedozwolone postanowienia.

W 2014 r. w związku z informacjami od konsumentów Prezes UOKiK przeprowadził postępowanie wyjaśniające, w wyniku którego Raiffeisen Bank Polska S.A. usunął z treści wykorzystywanych wzorców umów postanowienia umożliwiające dowolną zmianę Indeksu Marżowego Banku w celu ustalenia kursów walut na potrzeby rozliczania kredytów hipotecznych. Ponadto w maju 2017 r. Prezes UOKiK wszczął wobec tego banku postępowanie w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone w zakresie sposobu ustalania kursów kupna i sprzedaży walut obcych, które do dnia zakończenia kontroli pozostawało w toku.

Skuteczne postępowania wyjaśniające UOKiK dotyczące 27 banków w 2015 r. w sprawie dodatkowych zabezpieczeń KORW oraz niestosowania ujemnych stawek LIBOR

W 2015 r. Prezes Urzędu przeprowadził postępowanie wyjaśniające w celu weryfikacji praktyk 27 banków, polegających na żądaniu od konsumentów dodatkowego zabezpieczenia umów o kredyt hipoteczny denominowany/ indeksowany we frankach szwajcarskich, w związku ze wzrostem kursu waluty szwajcarskiej wobec złotego. Zakończyło się ono bez wszczynania dalszego postępowania administracyjnego. UOKiK uzyskał od banków objęte postępowaniem wyjaśniającym nie występuły z żądaniemi dodatkowych zabezpieczeń, a konsumentom przedstawiały korzystniejsze propozycje spłaty, „równając w górę” do działań podejmowanych przez inne banki.

Prezes UOKiK w 2015 r. wszczął również dwa postępowania wyjaśniające, obejmujące 27 banków, w celu weryfikacji, czy uwzględniają one ujemne wartości stawek bazowych LIBOR w oprocentowaniu kredytów hipotecznych oraz czy jeden z banków w odpowiedziach na pisma konsumentów, dotyczących zamieszczenia w wykonywanych umowach kredytu hipotecznego niedozwolonych postanowień umownych, przekazywał nieprawdziwe

ZAŁĄCZNIKI

informacje. W wyniku postępowania wyjaśniającego Prezes UOKiK wszczął postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wobec ośmiu podmiotów. Zakończyły się wydaniem ośmiu decyzji. Dwa banki wniosły odwołania od decyzji do SOKiK. Efektem drugiego postępowania wyjaśniającego było wszczęcie w 2016 r. wobec jednego banku postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Według stanu na dzień 10 listopada 2017 r. pozostawało w toku.

Prezes UOKiK po dniu 17 kwietnia 2016 r., to jest po wejściu w życie nowelizacji ustawy o okik²³, na podstawie informacji otrzymanych od konsumentów, wszczął postępowanie wyjaśniające w celu weryfikacji wzorców umów w zakresie sposobu ustalania przez banki kursów kupna i sprzedaży walut obcych. W efekcie tego postępowania Prezes UOKiK wszczął osiem postępowań wobec ośmiu banków w sprawie o uznanie postanowień wzorców umów za niedozwolone. W wyniku dwóch postępowań wyjaśniających i wystosowanego do banków, w toku prowadzonego postępowania, kwestionariusza dotyczącego badania rynku kredytów hipotecznych, Prezes UOKiK wszczął pięć postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wobec pięciu banków. Wyniki zakończonych postępowań oraz działania podejmowane przez Prezesa UOKiK opisane zostały w pkt 5.3.1 informacji.

W wyniku skarg konsumenckich w lipcu 2017 r. Dyrektor Delegatury UOKiK w Lublinie, działający z upoważnienia Prezesa Urzędu, wszczął postępowanie wyjaśniające, dotyczące działań Banku Millennium S.A. w stosunku do konsumentów, którzy uzyskali na swoją korzyść wyroki sądów powszechnych w sporze z bankiem, co do postanowień umów kredytowych, dotyczących KORW. Według stanu na dzień 10 listopada 2017 r. postępowanie pozostawało w toku.

Od września 2017 r. Prezes UOKiK prowadzi postępowanie wyjaśniające dotyczące wybranych podmiotów, które świadczą usługi poradnictwa prawnego oraz reprezentują przed sądem kredytobiorców KORW oraz osoby będące stronami umów ubezpieczeniowych z funduszem kapitałowym. Przedmiot postępowania stanowią co do zasady reklamy oraz umowy (wzorce umów), związane ze świadczeniem przez podmioty objęte badaniem pomocy prawnej poszkodowanym konsumentom. W przypadku reklam, wątpliwości Urzędu budzi stosowanie przez nie przekazu mogącego sugerować pewność uzyskania środków z tytułu opłat likwidacyjnych, ubezpieczenia niskiego wkładu własnego oraz różnicy kursowej przy klauzulach waloryzacyjnych, a także sugerowaniu, iż niektórych korzystnych dla konsumentów czynności podmioty te są w stanie dokonać samodzielnie.

Od 17 kwietnia 2016 r., w wyniku zmiany ustawy o okik nastąpiła zmiana modelu kontroli abstrakcyjnej

Postępowania wyjaśniające UOKiK wobec podmiotów świadczących pomoc prawną konsumentom KORW w 2017 r.

²³ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1634).

ZAŁĄCZNIKI

Zbyt długi czas postępowania wyjaśniających

NIK jako nieprawidłowość oceniła, że wszystkie zakończone postępowania wyjaśniające prowadzone były w okresie dłuższym niż określono w art. 48 ust. 4 ustawy o okik²⁴, to jest w przypadku postępowania wszczętych przed 18 stycznia 2015 r. z opóźnieniem wynoszącym od trzech do 32 miesięcy, a w przypadku postępowania wszczętych po 18 stycznia 2015 r. z opóźnieniem wynoszącym od sześciu do dziesięciu miesięcy.

UKNF systematycznie monitorował akcję kredytową banków, ale nie zahamował ekspansji KORW

5.2.2. Urząd komisji nadzoru finansowego

Dane sprawozdawcze pozyskiwane przez UKNF z banków umożliwiały ustalenie wartości portfela kredytów mieszkaniowych objętych ryzykiem walutowym w poszczególnych bankach na koniec okresów sprawozdawczych. Na dzień 13 listopada 2017 r. kredyty objęte ryzykiem walutowym znajdowały się w portfelach 34 banków. UKNF uzyskiwał także szczegółowe informacje ilościowe i jakościowe nieobjęte sprawozdawczością, w szczególności poprzez kierowanie ankiet do banków na podstawie art. 139 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo bankowe. Początkowo ankiety przesypane były do wszystkich banków komercyjnych i oddziałów instytucji kredytowych, które w sprawozdaniach wykazywały KORW. UKNF zrezygnował z badań ankietowych w bankach spółdzielczych z uwagi na relatywnie niewielką skalę działalności w tym obszarze oraz marginalne udziały KORW w portfelach. Z czasem Urząd zaprzestał także kierowania ankiet do banków i oddziałów instytucji kredytowych, których aktywa z tytułu KORW nie przekraczały 100 mln zł. Pomimo ograniczenia liczby podmiotów badania ankietowe obejmowały każdorazowo banki posiadające łącznie około 95% portfela kredytów mieszkaniowych objętych ryzykiem walutowym.

Celem badania UKNF było w szczególności uzyskanie informacji na temat struktury portfela, tj. liczby i wartości kredytów według stanu na koniec poszczególnych lat i kwartałów, w podziale na walutę kredytu oraz przy uwzględnieniu kwoty kredytu i długości okresu kredytowania. W kolejnych latach ankiety były rozszerzane o dodatkowe zagadnienia. Dane ankietowe w zakresie, w jakim było to możliwe, były porównywane z danymi sprawozdawczymi. W razie różbieżności UKNF występował do banków o wyjaśnienia i korekty.

W ramach nadzoru „z za biurka” elementy związane z relacjami banków z klientami były analizowane na podstawie odpowiedzi banków w formularzach samooceny. W ostatnim czasie formularz w obszarze ryzyka kredytowego zawierał pytania odnoszące się do oceny zdolności kredytowej, a w obszarze ryzyka operacyjnego m.in. do sposobu zapewnienia klientom przez bank rzetelnej informacji, przeciwdziałania wprowadzaniu klientów w błąd oraz wystąpieniu w umowach klauzul abuzywnych. W pismach do banków UKNF odwoływał się także do informacji o poziomie skarg klientów, wytoczonych bankom pozwach zbiorowych oraz postępowaniach przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

²⁴ Od dnia 18 stycznia 2015 r. postępowanie wyjaśniające nie powinno trwać dłużej niż cztery miesiące, a w sprawach szczególnie skomplikowanych – nie dłużej niż 5 miesięcy od dnia jego wszczęcia. Poprzednio termin ten określono na nie dłużej niż 30 dni, a w sprawach szczególnie skomplikowanych – nie dłużej niż 60 dni od dnia wszczęcia postępowania wyjaśniającego.

ZAŁĄCZNIKI

Od początku sprawowania nadzoru bankowego przez KNF w UKNF utrzymywała się świadomość następujących ryzyk dotyczących kredytobiorców korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym:

- ryzyka kredytowego wynikającego ze znaczącej zmiany parametrów wpływających na zdolność obsługi kredytów, w tym zmiany kursów walut, do których denominowane lub indeksowane były kredyty,
- ryzyka kredytowego wynikającego ze zbyt liberalnej oceny zdolności kredytowej kredytobiorcy,
- ryzyka kredytowego wynikającego z udzielania kredytów o LtV przewyższającym 100%,
- ryzyka operacyjnego wynikającego z niedostatecznej informacji udzielanej przez bank na etapie przedkontraktowym.

Ryzyka te zostały zidentyfikowane jeszcze w okresie, gdy nadzór bankowy sprawowała KNB przy pomocy Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego, usytuowanego w Narodowym Banku Polskim. UKNF podejmował regularne działania na rzecz kontrolowania skali ryzyka kredytowego, gdyż ryzyko to było uznawane za jedno z kluczowych z punktu widzenia stabilności banków. Na późniejszym etapie UKNF zidentyfikował m.in. ryzyka związane z podejrzeniem stosowania przez banki:

- niedozwolonych postanowień umownych dotyczących klauzul waloryzacyjnych i indeksacyjnych – w I połowie 2008 r.,
- nieuczciwych praktyk rynkowych w zakresie spreadów walutowych – w II połowie 2008 r.,
- niedozwolonych postanowień wzorców umów zmieniających umowy kredytowe – w II połowie 2013 r.,
- nieuczciwych praktyk banków w zakresie stosowania ujemnych stawek LIBOR – w I połowie 2015 r.,
- nieuczciwych praktyk banków w zakresie ubezpieczenia niskiego wkładu własnego – w I połowie 2016 r.

Ryzyka te zostały zidentyfikowane w wyniku doraźnych działań nadzorczych, na ogół przy okazji wykonywania zadań na rzecz zapewnienia stabilności sektora bankowego lub w wyniku skarg. Po przekazaniu do UOKiK informacji o ich wystąpieniu nie były one monitorowane tak systematycznie i w takiej skali, jak ryzyko kredytowe.

UKNF nie zidentyfikował samodzielnie ryzyka, jakie może wiązać się z wątpliwościami co do dopuszczalności stosowania w umowach kredytów klauzul waloryzacyjnych, na które wskazał Rzecznik Finansowy w rozdziale II raportu z czerwca 2016 r.²⁵

Według stanu na 25 października 2017 r. UKNF ocenił, że portfel KORW nie generuje ryzyka zagrażającego stabilności systemu finansowego. Wskazał przy tym, że podobną ocenę prezentował NBP w raportach o stabilności systemu finansowego oraz Komitet Stabilności Finansowej, który w ramach publikowanych komunikatów stwierdził m.in., że uwolnienie kursu franka

²⁵ Rzecznik Finansowy, „Analiza prawna wybranych postanowień umownych stosowanych przez banki w umowach kredytów indeksowanych do waluty obcej lub denominowanych w walucie obcej zawieranych z konsumentami. Raport Rzecznika Finansowego”, Warszawa, czerwiec 2016 r.

ZAŁĄCZNIKI

w stosunku do euro nie spowodowało zagrożenia dla stabilności systemu finansowego, a sektor bankowy pozostałby stabilny również przy dużo większej aprecjacji franka szwajcarskiego.

**UKNF
nie zakwestionował
treści żadnego
przekazu reklamowego,
dotyczącego kredytu
objętego ryzykiem
walutowym**

W UKNF nie została sformalizowana procedura monitoringu bankowych przekazów reklamowych ani określona metodyka monitoringu przekazów reklamowych rozpowszechnianych przez podmioty nadzorowane. Została natomiast wypracowana praktyka w tym zakresie. Jak wyjaśnił dyrektor Departamentu Ochrony Klientów w UKNF, prowadzony monitoring przekazów reklamowych ma charakter ciągły i co do zasady obejmuje wybrane losowo informacje reklamowe emitowane w telewizji, opublikowane w prasie, rozpowszechniane w Internecie. Monitoringiem objęte są również informacje reklamowe rozpowszechniane za pośrednictwem poczty elektronicznej, w formie ulotek reklamowych, czy też w postaci tzw. reklamy zewnętrznej (np. billboardów). Dodatkowym elementem wykorzystywanym w toku prowadzonego monitoringu przekazów reklamowych jest zamieszczona na portalu internetowym www.knf.gov.pl aplikacja, umożliwiająca zgłoszenie do organu nadzoru informacji o rozpowszechnianiu przez instytucje rynku finansowego informacji reklamowych budzących wątpliwości co do ich rzetelności. Przekazy reklamowe nadzorowanych podmiotów analizowane są pod kątem ich zgodności z przepisami prawa. W okresie objętym kontrolą UKNF nie zakwestionował treści żadnego przekazu reklamowego, którego przedmiotem byłaby reklama kredytu objętego ryzykiem walutowym. Przypomnieć jednak należy, iż KNF objęła nadzór nad tym sektorem rynku finansowego dopiero w styczniu 2008 r. Po tym roku zjawisko masowego udzielania tego typu kredytów w praktyce zaczęło wygasać. Można zakładać, iż przyczynami tego były istotne ograniczenie liczby transakcji zakupu na rynku nieruchomości (wynikające z bardzo dużego wzrostu cen ofertowych) oraz gwałtowne osłabienie złotego w połowie 2008 r. Radykalne ograniczenie skali udzielania tego typu kredytów skutkowało ograniczeniem rozpowszechniania reklam dotyczących takich kredytów. W okresie objętym kontrolą do UKNF, za pośrednictwem formularza zgłoszenia nieuczciwej reklamy udostępnionego na stronie internetowej KNF, nie wpłynęły żadne sygnały dotyczące przekazów reklamowych dotyczących kredytów objętych ryzykiem walutowym.

Monitoring prowadzony przez KNF i UKNF był nakierowany na identyfikowanie ryzyk uznanych za istotne z punktu widzenia stabilności sektora bankowego. W tym zakresie był on rzetelny i skuteczny. KNF i UKNF na podstawie zdarzeń incydentalnych identyfikowały także ryzyka w obszarze relacji banków z klientami uznane za drugorzędne. Procedury nie przewidywały ich systematycznego monitorowania, co prowadziło do tego, że zadanie określone w art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, dotyczące ochrony uczestników rynku, było realizowane doraźnie. KNF po identyfikacji zagrożeń dla kredytobiorców lub nieprawidłowości w działaniach banków podejmowała działania skierowane do ogólna, jak i do pojedynczych banków udzielających kredytów objętych ryzykiem walutowym, jednak były one ograniczone z uwagi na stosowaną przez KNF hierarchię celów nadzorczych i brak jednoznacznie wskazanych kompetencji i narzędzi Komisji w zakresie ochrony kredytobiorców.

ZAŁĄCZNIKI

5.3. Przeciwdziałanie nieprawidłowościom w działaniach banków oraz zagrożeniom dla konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym

5.3.1. Urząd ochrony konkurencji i konsumentów

W ocenie NIK, działania Prezesa UOKiK na rzecz przeciwdziałania i eliminowania nieprawidłowości w działaniach banków oraz zagrożeń dla konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym w okresie od 2005 do końca 2014 r. były nie w pełni rzetelne i nie zapewniały skutecznej ochrony konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym.

Zdaniem NIK, działania Prezesa UOKiK były spóźnione i nierzetelne

Postępowania prowadzone przez Prezesa UOKiK

Prezes UOKiK w okresie od stycznia 2009 r. do kwietnia 2016 r., tj. do czasu wejścia w życie znowelizowanej ustawy o okik, poza jednym przypadkiem wszczęcia w 2014 r. postępowania wyjaśniającego, niezasadnie zaniechał kontroli wzorców umów kredytów objętych ryzykiem walutowym, czym ograniczył możliwość zidentyfikowania nieprawidłowości w działaniach banków, a także ich wyeliminowania. Ponadto po 2008 r. Prezes Urzędu zaniechał przeprowadzenia kontroli sprawdzających, zmniejszając tym samym skuteczność swoich wcześniejszych działań. Wiceprezesa UOKiK wyjaśniła, że w okresie po dokonaniu wpisów klauzul abuzywnych, a jeszcze przed wydaniem przez Sąd Najwyższy wyroku z dnia 12 lutego 2014 r., planowano przeprowadzenie ponownej kontroli wzorców umów kredytów hipotecznych, w tym także objętych ryzykiem walutowym, pod kątem ich ewentualnej abuzywności lub tożsamości z klauzulami abuzywnymi już wpisanymi do Rejestru. Działanie takie, pomimo zidentyfikowanej potrzeby, nie mogło zostać przeprowadzone z uwagi na brak zasobów kadrowych do zrealizowania tak absorbującego czasowo zadania, w szczególności w sytuacji, gdy w obszarze usług finansowych Urząd w tym okresie przeprowadzał inne, równie istotne z punktu widzenia ochrony interesów konsumentów kontrolę wzorców umów. W tym czasie na rynku usług finansowych zidentyfikowany został inny, kluczowy dla ochrony interesów konsumentów problem umów ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym. W okresie od 2010 do 2013 r. UOKiK opublikował siedem raportów z kontroli wzorców umów przeprowadzonych w obszarze usług finansowych.

Sygnały otrzymywane przez UOKiK od KNF w 2014 r. wskazywały na możliwość występowania niedozwolonych zapisów, dotyczących zasad ustalania kurstów walut obcych we wzorcach umów (regulaminach i aneksach do umów kredytu), stosowanych w związku z wejściem w życie tzw. ustawy antyspreadowej. Prezes UOKiK nie prowadził jednak kompleksowej kontroli w zakresie sposobu wykonywania przez banki postanowień tej ustawy. W efekcie sygnałów przekazywanych przez KNF, Prezes UOKiK wszczął w 2014 r. postępowanie wyjaśniające dotyczące praktyk Raiffeisen Bank Polska S.A., jednak postępowanie w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone, będące wynikiem postępowania wyjaśniającego, wszczęte zostało dopiero po trzech latach, tj. w maju 2017 r. Postępowanie wyjaśniające, dotyczące praktyk Banku Zachodniego WBK S.A. wszczęte zostało w czerwcu 2016 r., tj. półtora roku po otrzymaniu informacji z KNF.

ZAŁĄCZNIKI

W ocenie NIK, działania Prezesa UOKiK podjęte w 2017 r. w związku z postępowaniami prowadzonymi wobec pięciu banków, będącymi wynikiem postępowania wyjaśniającego, dotyczącego braku przejrzystego informowania klientów o ryzyku walutowym, zarówno na etapie zawierania, jak i wykonywania umów kredytowych objętych ryzykiem walutowym były spóźnione. Zdaniem NIK, możliwość wcześniejszego wszczęcia postępowania potwierdza fakt, iż postępowania wszczęte wobec pięciu banków, w wyniku postępowania wyjaśniającego dotyczącego braku przejrzystego informowania klientów o ryzyku walutowym, zarówno na etapie zawierania, jak i wykonywania umów kredytowych objętych ryzykiem walutowym, prowadzonego od kwietnia 2017 r., oparte zostały o postanowienia ustawy o okik, obowiązujące także przed jej nowelizacją w 2016 r. Postępowanie wyjaśniające obejmowało materiały i dokumenty stosowane lub wytworzzone przez banki od 2005 r. Jak wyjaśniła Wiceprezes UOKiK, zadania te, mimo zidentyfikowanej potrzeby, nie mogły zostać przeprowadzone z uwagi na brak zasobów kadrowych oraz z powodu realizowania w obszarze usług finansowych innych, istotnych z punktu widzenia ochrony interesów konsumentów zadań.

W wyniku sygnałów konsumenckich Prezes UOKiK w 2006 r. wszczął postępowanie w sprawie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów wobec GE Money Bank S.A., w związku z podejrzeniem stosowania reklamy wprowadzającej w błąd, w której bank gwarantował obniżenie marży dla kredytów we frankach szwajcarskich po kilku latach terminowej spłaty, bez względu na wysokość oprocentowania kredytów. Postępowanie zakończyło się wydaniem przez Prezesa UOKiK, na podstawie art. 23e obowiązującej wówczas, a obecnie uchylonej ustawy o okik, decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzającej zaniechanie jej stosowania. W trakcie prowadzonego postępowania, bank dokonał zmian w kwestionowanych reklamach, zapobiegając wprowadzaniu konsumentów w błąd.

Po decyzji banku centralnego Szwajcarii o uwolnieniu kursu franka szwajcarskiego w stosunku do euro, Prezes UOKiK w efekcie wszczętego w styczniu 2015 r. postępowania wyjaśniającego, dotyczącego działań 27 banków, przeprowadził osiem postępowan w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Przyczyną wszczęcia postępowania było podejrzenie stosowania przez banki praktyki polegającej na sprzecznym z umowami o kredyt hipoteczny wyrażony/denominowany/indeksowany we frankach szwajcarskich, zawartym z konsumentami, nieuwzględnianiu, przy obliczaniu wysokości oprocentowania tych kredytów, ujemnej stawki bazowej LIBOR w sytuacji, gdy wartość bezwzględna tej stawki jest większa niż wysokość zastrzeżonej w tych umowach marży kredytu, mimo że suma odsetek należnych dotychczas oraz w bieżącym okresie rozliczeniowym wynikającym z umów przekracza wartość odsetek w najwyższej możliwej wysokości²⁶.

W wyniku powyższych postępowan, Prezes UOKiK, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o okik, wydał pięć decyzji wobec pięciu banków²⁷, w których nałożył na banki obowiązek wykonania złożonych przez nie zobo-

²⁶ 1 grosz.

²⁷ Credit Agricole Bank Polska S.A., Getin Noble Bank S.A., Bank Polska Kasa Opieki S.A., Bank BPH S.A., ING Bank Śląski S.A.

ZAŁĄCZNIKI

wiązań do zakończenia naruszenia zbiorowych interesów konsumentów i usunięcia jego skutków, w tym w szczególności uwzględnianie przy obliczaniu wysokości oprocentowania kredytów ujemnej stawki LIBOR oraz dokonanie zwrotu klientom banku kwoty wynikającej z różnicy między wcześniejszym oprocentowaniem, a tym które uwzględnia ujemną stawkę LIBOR. Z uwagi na złożone przez banki zobowiązania i wydanie decyzji, o której mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o okik, Prezes UOKiK nie nałożył na te podmioty kary pieniężnej, gdyż w takiej sytuacji, zgodnie z art. 28 ust. 4 ustawy o okik, przepisów o możliwości nałożenia kary pieniężnej w związku z dopuszczeniem się stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów nie stosuje się.

Banki przekazały do UOKiK informacje i dokumenty o stopniu realizacji zobowiązań nałożonych na nie w decyzjach Prezesa, terminowo i w zakresie wynikającym z tych decyzji.

Na podstawie art. 105 § 1 kpa, w związku z art. 83 ustawy o okik, Prezes UOKiK umorzył jedno postępowanie z powodu wszczęcia go wobec podmiotu nieistniejącego²⁸. Przejęty bank przed dniem wszczęcia postępowania przez Prezesa UOKiK został wykreślony z rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego. Dodatkowo bank BGŻ BNP Paribas S.A. poinformował, że uwzględnia ujemne oprocentowanie kredytów CHF, zarówno w stosunku do tych klientów, którzy zawarli umowy z BGŻ S.A., jak i tych, którzy zawarli umowy z bankiem BNP Paribas S.A.

W oparciu o art. 26 ustawy o okik, Prezes UOKiK wydał dwie decyzje²⁹ wobec mBanku S.A. i Raiffeisen Banku Polska S.A. o uznaniu praktyk za naruszające zbiorowe interesy konsumentów i nakazujące zaniechanie ich stosowania³⁰, zobowiązujące do usunięcia trwających skutków naruszenia³¹ oraz na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy o okik nałożył na te banki kary pieniężne. Od powyższych decyzji banki wniosły odwołania. Postępowania sądowe do dnia 10 listopada 2017 r. pozostawały w toku.

Do 10 listopada 2017 r. pozostawało w toku siedem postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów korzystających z KORW. Przyczyną wszczęcia w październiku 2016 r. przez Prezesa UOKiK postępowania wobec Banku Millennium S.A. były sygnały od konsumentów,

²⁸ BNP Paribas Bank Polski S.A.

²⁹ W przypadku Raiffeisen Bank Polska S.A., Prezes Urzędu na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy o okik w stosunku do jednej z zarzucanych praktyk polegającej na wywodzeniu skutków prawnych dla konsumentów z faktu przesłania do nich pism z informacją, że dokonana została jednostronna zmiana umów o kredyt hipoteczny w zakresie zasad obliczania wysokości oprocentowania w tym zakresie nie wydał decyzji, o której mowa w art. 26 ustawy o okik, gdyż stwierdził zaniechanie jej stosowania.

³⁰ Praktyki te polegały na sprzecznym z umowami nieuwzględnianiu przy obliczaniu wysokości oprocentowania tych kredytów, ujemnej stawki bazowej LIBOR w sytuacji, gdy wartość bezwzględna tej stawki była większa niż wysokość zastrzeżonej w ww. umowach marży kredytu, mimo że suma odsetek należnych w bieżącym okresie rozliczeniowym, wynikającym w umów, przekraczała 1 grosz.

³¹ Poprzez przeliczenie oprocentowania w umowach kredytu, wykonywanych w dacie uprawomocnienia się decyzji z uwzględnieniem ujemnej stawki bazowej LIBOR i dokonanie zwrotu na rzecz konsumentów różnicy pomiędzy oprocentowaniem obliczonym zgodnie z decyzją a oprocentowaniem rzeczywiście pobranym.

ZAŁĄCZNIKI

dotyczące przekazywania im, w odpowiedziach na pisma kierowane do banku nieprawdziwych informacji, co, zdaniem Prezesa UOKiK, mogło wprowadzać ich w błąd w zakresie możliwości dochodzenia roszczeń.

Jedno postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów korzystających z KORW wszczęte zostało przez Prezesa UOKiK w lipcu 2017 r. w związku z niepodejmowaniem przez Bank Millennium S.A. działań, mających na celu wyeliminowanie z treści wykonywanych umów kredytów hipotecznych odnoszących się do walut obcych, postanowień umownych tożsamyh z tymi, które zostały wpisane do rejestru klauzul abuzywnych, lub wyeliminowanie niekorzystnych skutków wynikających ze stosowania tych postanowień w wykonywanych umowach, które to działanie banku może być sprzeczne z dobrymi obyczajami.

Pięć wszczętych w 2017 r. postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów korzystających z KORW³² było wynikiem postępowania wyjaśniającego, dotyczącego braku przejrzystego informowania klientów o ryzyku walutowym, zarówno na etapie zawierania, jak i wykonywania umów kredytowych objętych ryzykiem walutowym. Postępowaniem wyjaśniającym objęto łącznie 15 banków. Jak wyjaśniła w trakcie kontroli Wiceprezes UOKiK, planowane są wszczęcia analogicznych postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wobec pozostałych banków objętych postępowaniem wyjaśniającym.

Decyzje kończące postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wydane zostały w terminie dłuższym niż wynikający z art. 104 ustawy o okik³³, tj. po okresie od sześciu do 18 miesięcy od daty wszczęcia postępowania, w tym jedna decyzja częściowa wydana została po czterech miesiącach. Postępowania te poprzedzone były prowadzonym prawie 15 miesięcy postępowaniem wyjaśniającym, tj. o 10 miesięcy dłuższym niż wynikający z art. 48 ust. 4 ustawy. Postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów prowadzone wobec GE Money Bank S.A. zakończyło się z opóźnieniem pięciu miesięcy³⁴.

Wiceprezes UOKiK wyjaśniła, że terminy zakończenia postępowań mają charakter terminów instrukcyjnych. Zwykle wydłużenie czasu prowadzenia postępowań wiąże się z ich skomplikowanym charakterem, faktem, że dotyczy wielu podmiotów, specyfiką przejawiającą się w gromadzeniu materiału dowodowego, koniecznością dokonania wszechstronnej analizy i oceny zagadnień prawnych pojawiających się w toku postępowania.

Zdaniem NIK, mimo że przekroczenie terminu postępowań wyjaśniających, postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsu-

³² Postępowaniem objęto Bank Millennium S.A., Bank BPH S.A., Getin Noble Bank S.A., mBank S.A., PKO BP S.A.

³³ Zgodnie z art. 104 ustawy o okik, w brzmieniu obowiązującym od 18 stycznia 2015 r., postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów powinno być zakończone w terminie 4 miesięcy, a w sprawie szczególnie skomplikowanej – nie później niż w terminie 5 miesięcy od dnia jego wszczęcia.

³⁴ W okresie do 21 kwietnia 2007 r., zgodnie z art. 100f uchylonej ustawy o okik, postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów powinno się zakończyć nie później niż w ciągu dwóch miesięcy, a w sprawie szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu trzech miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

ZAŁĄCZNIKI

mentów lub postępowań w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone nie powoduje konsekwencji dla ważności lub skuteczności podejmowanych czynności, to terminy te zostały określone w ustawie o okik i Urząd zobowiązany jest do ich stosowania.

Kary pieniężne

W latach 2005–2017 Prezes UOKiK nałożył na dwa podmioty trzy kary pieniężne w łącznej kwocie 10.151,3 tys. zł. z tytułu naruszenia zbiorowych interesów konsumentów korzystających z KORW. Na mBank S.A. Prezes UOKiK, decyzją z 28 grudnia 2015 r. – w związku ze sprzecznym z umowami o kredyt hipoteczny wyrażony/denominowany/indeksowany we frankach szwajcarskich nieuwzględnianiu przy obliczaniu wysokości oprocentowania tych kredytów ujemnej stawki bazowej LIBOR – nałożył karę w wysokości 6.585,6 tys. zł. Na Raiffeisen Bank Polska S.A. Prezes UOKiK w dniu 30 grudnia 2016 r. nałożył dwie kary pieniężne w łącznej wysokości 3.565,9 tys. zł. Podstawą do pierwszej kary w wysokości 950,9 tys. zł było wywodzenie przez bank skutków prawnych dla konsumentów z faktu przesłania do nich pism z informacją, że dokonana została jednostronna zmiana umów o kredyt hipoteczny lub pożyczkę wyrażonych/denominowanych/indeksowanych we frankach szwajcarskich w zakresie zasad obliczania wysokości oprocentowania. Zmiana ta polegała na wprowadzeniu do regulaminów kredytu hipotecznego lub regulaminów pożyczek postanowienia, zgodnie z którym wartość stawki bazowej nie mogła być mniejsza niż 0%. Dokonanie takiej zmiany nie było dopuszczalne, gdyż był to istotny element umowy. Bank zaniechał tej praktyki z dniem 21 stycznia 2015 r. Druga kara w wysokości 2 615 tys. zł została nałożona z tytułu nieuwzględniania przy obliczaniu wysokości oprocentowania kredytów lub pożyczek objętych ryzykiem walutowym ujemnej stawki bazowej LIBOR.

Ustalając wysokość kary pieniężnej nałożonej na mBank S.A., Prezes UOKiK wziął pod uwagę okoliczności łagodzące, określone w art. 111 ust. 3 pkt 1 lit. c i d, w związku z art. 111 ust. 3 pkt 2 ustawy o okik. W ich wyniku kwota bazowa kary, wyszacowanej na 0,2% obrotu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary³⁵, została obniżona odpowiednio o 10 i 20% (łącznie o 30%).

W przypadku kary nałożonej na Raiffeisen Bank Polska S.A. za wywodzenie skutków prawnych dla konsumentów z faktu przesłania do nich pism z informacją, że dokonana została jednostronna zmiana umów, wziął pod uwagę okoliczności łagodzące określone w art. 111 ust. 3 pkt 1 lit. a, b i d, w związku z art. 111 ust. 3 pkt 2 ustawy o okik, obniżając dla każdej okoliczności kwotę bazową o 20% (łącznie o 60%), wyszacowaną podczas oceny wagi na 0,1% obrotu, osiągniętego w roku obliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary³⁶. Dla nałożonej kary za nieuwzględnianie przy oblicza-

³⁵ Prezes UOKiK, dokonując w pierwszej kolejności oceny wagi stwierdzonego naruszenia przepisów ustawy o okik, wziął pod uwagę, że praktyka mBank S.A. trwała kilka miesięcy, liczba kredytów nie była duża oraz że korzyści uzyskane w związku z dokonanym naruszeniem były nieznaczne.

³⁶ Prezes UOKiK, dokonując w pierwszej kolejności oceny wagi stwierdzonego naruszenia przepisów ustawy o okik, wziął pod uwagę, że praktyka Raiffeisen Bank Polska S.A. trwała kilka miesięcy, liczba kredytów nie była duża oraz że korzyści uzyskane w związku z dokonanym naruszeniem były nieznaczne.

ZAŁĄCZNIKI

niu wysokości oprocentowania kredytów lub pożyczek objętych ryzykiem walutowym ujemnej stawki bazowej LIBOR, wziął pod uwagę okoliczności określone w art. 111 ust. 3 pkt 1 lit. a, c i d, w związku z art. 111 ust. 3 pkt 2 ustawy o okik, obniżając odpowiednio o 10, 15 i 20% (łącznie o 45%) kwotę bazową wyszacowaną podczas oceny wagi na 0,2% obrotu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary³⁷.

Oszacowanie wysokości kwot nałożonych kar pieniężnych było zgodne z opublikowanymi na stronie głównej Urzędu w 2013 r. przez Prezesa UOKiK *Wyjaśnieniami (dla przedsiębiorców) w sprawie ustalania wysokości kar pieniężnych za stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów*³⁸.

Od powyższych decyzji Prezesa UOKiK mBank S.A. i Raiffeisen Bank Polska S.A. w dniach 29 stycznia 2016 r. oraz 30 stycznia 2017 r. złożyły odwołania do Sądu Okręgowego w Warszawie XVII Wydziału – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie. Prezes UOKiK odpowiednio w dniach 9 czerwca 2016 r. i 14 czerwca 2017 r. złożył do wspomnianego Sądu odpowiedzi na odwołania ww. banków. Do czasu zakończenia kontroli procedura odwoławcza nie została zakończona.

Przyczyną nałożenia kar było nieprzedstawienie przez banki w toku postępowania zobowiązań co do wyeliminowania bezprawnej praktyki i usunięcia jej skutków, które mogłyby stanowić podstawę do wydania przez Prezesa UOKiK zobowiązanej decyzji administracyjnej, nieprzewidującej nałożenia kary za stosowanie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów (art. 28 ustawy o okik).

Działania informacyjne i edukacyjne

Działania informacyjne i edukacyjne UOKiK w zakresie zagrożeń dla konsumentów KORW były rzetelne, ale spóźnione i niesystematyczne

Zdaniem NIK, UOKiK rzetelnie informował na stronie internetowej o działaniach prowadzonych przez Prezesa Urzędu, dotyczących kredytów objętych ryzykiem walutowym. NIK stwierdziła natomiast, że Urząd nie w pełni realizował zadania w zakresie udostępniania informacji publicznej, o czym świadczy stwierdzony w trakcie kontroli niefunkcjonujący adres strony internetowej BIP, a także niezamieszczenie na podmiotowej stronie BIP informacji niezbędnych dla konsumentów o kompetencjach Prezesa UOKiK w zakresie ich spraw.

Prezes UOKiK w okresie objętym kontrolą na stronie Biuletynu Informacji Publicznej, zintegrowanej ze stroną główną Urzędu, między innymi w zakładce <https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news> oraz na stronie <https://finanse.uokik.gov.pl/chf> ogłaszał wyjaśnienia, raporty, prezentyacje klauzul niedozwolonych, kursy CHF stosowane przez banki, interpretacje, istotne poglądy, informacje o wniesionych pozwach do SOKiK i wyroki sądów w sprawach kredytów objętych ryzykiem walutowym. Wszystkie dziewięć decyzji Prezesa UOKiK w sprawie praktyk naruszających zbio-

³⁷ Prezes UOKiK, dokonując w pierwszej kolejności oceny wagi stwierzonego naruszenia przepisów ustawy o okik, wziął pod uwagę, że liczba kredytów nie była duża oraz że korzyści uzyskane w związku z dokonanym naruszeniem były nieznaczne.

³⁸ Warszawa, maj 2013 r., <https://www.uokik.gov.pl/download.php?plik=13236>, dokument został usunięty ze strony internetowej Urzędu w związku ze zmianą ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

ZAŁĄCZNIKI

rowe interesy konsumentów, korzystających z KORW, umieszczone w bazie decyzji, znajdującej się na stronie internetowej UOKiK. Ponadto udostępniony został Raport z kontroli wzorców umownych kredytów hipotecznych i Raport dotyczący spreadów. Rejestr postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone prowadzony był przez Prezesa UOKiK zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2000 r. w sprawie wzoru rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone³⁹.

W latach 2005–2017 na stronie internetowej UOKiK opublikowano łącznie 61 informacji, dotyczących kredytów objętych ryzykiem walutowym, w tym 58 w formie komunikatów prasowych. W okresie od dnia 4 lipca 2006 r. do dnia 6 września 2011 r.⁴⁰ opublikowano 15 informacji, w tym od dnia 9 kwietnia 2009 r. 12 informacji dotyczących niedozwolonych klauzul stosowanych we wzorcach umów o kredyty hipoteczne. Od dnia 21 października 2011 r. do dnia 15 stycznia 2015 r. (tzw. czarny czwartek)⁴¹ opublikowano dwie informacje dotyczące klauzul niedozwolonych oraz sześć innych informacji dotyczących problemów związanych z umowami o kredyt hipoteczny, a od dnia 20 stycznia 2015 r. do dnia 18 maja 2017 r. opublikowano 38 informacji, z których w pierwszej z dnia 20 stycznia 2015 r. (opublikowana pięć dni po decyzji Narodowego Banku Szwajcarskiego o zaprzestaniu polityki obrony minimalnego kursu wymiany euro na franka szwajcarskiego) przedstawiono komunikat prasowy o wszczętym postępowaniu dotyczącym sprawdzenia, czy w zakresie nieuwzględniania ujemnego wskaźnika LIBOR przy ustalaniu oprocentowania kredytów oraz żądania dodatkowych zabezpieczeń od konsumentów mogło dojść do naruszenia ich zbiorowych interesów. W dniu 23 stycznia 2015 r. opublikowano komunikat prasowy, informujący o trwających postępowaniach w sprawach ujemnej stawki LIBOR oraz zawierający porady, co zrobić w sytuacji problemów ze spłatą kredytu hipotecznego. W okresie po 23 stycznia 2015 r. do dnia 18 maja 2017 r. UOKiK informował o wysokościach kursów kupna sprzedaży CHF stosowanych przez banki (od 24.02.2015 r. do 26.05.2015 r.), dalszych działań prowadzonych wobec banków nieuwzględniających ujemnej stawki LIBOR oraz zaprezentował 114 istotne poglądy Prezesa UOKiK w sprawach klauzul waloryzacyjnych/indeksacyjnych.

NIK stwierdziła jednak, że według stanu na 23 października 2017 r. nie funkcjonowała strona internetowa o adresie <http://bip.uokik.gov.pl/>, dostępna ze strony głównej BIP. Zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej⁴² dostęp do informacji publicznych zawartych w BIP powinien być możliwy poprzez stronę główną BIP o adresie wskazanym w rozporządzeniu, według spisu podmiotów lub menu przed-

³⁹ Dz. U. Nr 62, poz. 723.

⁴⁰ Data decyzji Szwajcarskiego Banku Narodowego o usztywnieniu kursu wymiany franka szwajcarskiego do euro określającej maksymalny kurs wymiany franka szwajcarskiego do euro na nie niższy niż 1,2.

⁴¹ Data decyzji Szwajcarskiego Banku Narodowego o zaprzestaniu polityki obrony minimalnego kursu wymiany euro na franka szwajcarskiego.

⁴² Dz. U. Nr 10, poz. 68.

ZAŁĄCZNIKI

miotowego, albo poprzez strony podmiotowe BIP. Ponadto funkcjonująca podmiotowa strona internetowa BIP Urzędu nie zawierała informacji (oznaczonych w sposób określony w art. 8 ust. 6 pkt 1-4 ustawy o dostępie do informacji publicznej) dotyczących kompetencji Prezesa UOKiK. Było to niezgodne z art. 8 ust. 3 i 6 pkt 1-4 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zgodnie z którym powyższe informacje publiczne powinny być udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej wraz między innymi z podaniem danych określających tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za treść informacji, oznaczeniem czasu wytworzenia informacji i czasu jej udostępnienia. W trakcie kontroli NIK zaktualizowano adres internetowej strony podmiotowej BIP Urzędu oraz zamieszczono na tej stronie informacje dotyczące kompetencji Prezesa UOKiK z wyszczególnieniem danych, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1-4 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W zakresie działań edukacyjnych UOKiK zastrzeżenia NIK dotyczyły przede wszystkim późnego terminu rozpoczęcia tych działań, braku systematyczności oraz niskiej ich skali. Jednocześnie NIK pozytywnie oceniła ujęcie w udostępnionych materiałach edukacyjnych problematyki kredytów hipotecznych z jednoczesnym przedstawieniem zagrożeń i trudności, jakie mogą wystąpić w związku z ich spłatą.

UOKiK prowadził działalność edukacyjną w latach 2012, 2016 i 2017. W 2012 r. opublikowano następujące cztery pozycje: informator o ustawie o kredycie konsumenckim, poradnik o kredycie konsumenckim, przewodnik po usługach finansowych oraz przewodnik pt. „Życie w kredycie”. Powyższe pozycje zawierały treści także bezpośrednio odnoszące się do problematyki kredytów hipotecznych. Udostępniono je na stronie internetowej UOKiK oraz w formie papierowej. Dystrybucja odbywała się między innymi w siedzibie UOKiK oraz wśród rzeczników konsumentów. Przewodnik/broszurę „Życie w kredycie” opracowano wspólnie ze Stowarzyszeniem Krzewienia Edukacji Finansowej w nakładzie 20 tys. egzemplarzy, dystrybuowano wśród rzeczników konsumentów, w delegaturach UOKiK i przez Stowarzyszenie. Rozwieszono także 1 tys. plakatów promujących broszurę. W 2016 r. wydano ulotkę „Klauzule abuzywne”, którą przedstawiono na stronie internetowej Urzędu. Dystrybucję przeprowadzono między innymi w siedzibie UOKiK i wśród rzeczników. W 2017 r. opublikowano dwa poradniki: pomoc konsumencka oraz pozasądowe rozwiązywanie sporów konsumenckich, pośrednio odnoszące się do problematyki kredytów hipotecznych, które udostępniono na stronie internetowej Urzędu. Ich dystrybucja odbyła się w siedzibie UOKiK oraz wśród miejskich/powiatowych rzeczników konsumentów. Ponadto w dniu 21 lipca 2017 r. wydano publikację informacyjną o prawach i obowiązkach konsumentów, określonych w ustawie z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami⁴³.

W ramach uczestnictwa w opracowywaniu projektu strategii edukacji finansowej Urząd pozytywnie zaopiniował treść programu nauczania

⁴³ Dz. U. poz. 819.

ZAŁĄCZNIKI

przedmiotu „Podstawa przedsiębiorczości” oraz „Wiedza o społeczeństwie” otrzymaną od Zespołu roboczego ds. działań edukacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku finansowego i poparł postulat włączenia wypracowanych propozycji do podstawy programowej przygotowywanej przez Ministerstwo Edukacji Narodowej.

Wiceprezes UOKiK wskazała, iż jedną z głównych barier ograniczających wsparcie konsumentów w sprawach indywidualnych jest niedofinansowanie organów administracji publicznej, samorządowej i organizacji pozarządowych realizujących te zadania. Ma to między innymi wpływ na realizowane przez nie przedsięwzięcia, na rzecz zwiększenia świadomości i wiedzy konsumentów.

5.3.2. Urząd komisji nadzoru finansowego

Mimo że UKNF adekwatnie identyfikował ryzyka wynikające z udzielenia przez banki kredytów objętych ryzykiem walutowym to reakcje na nie były stopniowe. Ograniczona aktywność Komisji Nadzoru Finansowego i jej Urzędu w zakresie ochrony praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym była niewystarczająca do tego, aby na wcześniejszym etapie wyeliminować nieprawidłowości w działaniach banków i ograniczyć ryzyka dla kredytobiorców związane z charakterem tych kredytów i praktykami banków stosowanymi na etapie przedkontraktowym i w trakcie wykonywania umów kredytu. KNF podjęła działania mające na celu ochronę kredytobiorców poprzez wydanie rekomendacji dotyczących dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie oraz w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych.

KNF i UKNF, w celu wskazania, przeciwdziałania i eliminowania nieprawidłowości w obszarze udzielania kredytów objętych ryzykiem walutowym, podejmowały działania skierowane do ogółu banków udzielających tych kredytów, jak i do pojedynczych z nich. Do działań skierowanych do ogółu banków należy zaliczyć w szczególności wydawanie na podstawie art. 137 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo bankowe rekomendacji dotyczących dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami oraz kierowanie pism do zarządów banków informujących o oczekiwany kierunku działań. Rekomendacje i pisma miały charakter niewiążący, jednak KNF uwzględniała sposób realizacji określonych w nich wytycznych przy ocenie banków. Do działań o charakterze indywidualnym należało przeprowadzanie inspekcji, wydawanie zaleceń oraz aktywność KNF i UKNF w związku ze pismami kierowanymi przez kredytobiorców. W sprawach dotyczących kredytów objętych ryzykiem walutowym KNF podejmowała także współpracę z organami, które miały jednoznacznie określone kompetencje w zakresie ochrony praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym.

Rekomendacje nadzorcze

UKNF kontynuował działania podjęte jeszcze w 2006 r. przez Komisję Nadzoru Bankowego, mające na celu ograniczenie ryzyk wynikających z KORW, poprzez wydawanie i kontrolę stosowania rekomendacji dotyczących KORW przez banki były nieskuteczne

Działania KNF
przeciwdziałające
ekspansywnej sprzedaży
KORW przez banki były
nieskuteczne

ZAŁĄCZNIKI

cych dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami. KNF w latach 2008, 2011, 2013 wydała nowe Rekomendacje S rozszerzające lub modyfikujące Rekomendację S KNB dotyczące dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie. W latach 2010 i 2013 Komisja Nadzoru Finansowego wydała Rekomendacje T dotyczące dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych. Rekomendacje te stopniowo zaostrzały lub doprecyzowywały wymogi wobec banków w związku z udzielaniem kredytów objętych ryzykiem walutowym. Ewolucyjny sposób działania KNF wynikał z krytyki i oporów, z jakimi spotykało się wprowadzanie rekomendacji ze strony środowisk politycznych i bankowych oraz z obaw o nadmierne ograniczenie aktywności gospodarczej.

Rekomendacje S zawierały zbiór szczegółowych wytycznych dla banków z obszaru kontroli ryzyka oraz wymagań jakościowych dotyczących kredytów objętych ryzykiem walutowym, m.in. wyższy wymóg w zakresie zdolności kredytowej, uwzględniający dodatkowy bufor na potencjalne zmiany kursów walutowych, obowiązek dokonywania testów skrajnych warunków (stress test) przynajmniej raz w roku, jednolity standard informacyjny dla klientów przy udzielaniu kredytów objętych ryzykiem walutowym. Zgodnie z rekomendacją dotyczącą ryzyka kursowego i ryzyka stopy procentowej dłużnika (obszar III) bank, badając zdolność kredytową kredytobiorcy wnioskującego o kredyt, pożyczkę lub inny produkt, którego wartość uzałączniona jest od kursów walut obcych, powinien uwzględnić ryzyko kursowe wynikające z waahań kursu złotego wobec walut obcych i jego wpływ na zdolność kredytową kredytobiorcy.

Celem wprowadzenia Rekomendacji S (II) z 2008 r. było również poszerzenie zakresu informacji, jakie otrzymywał klient przed podjęciem decyzji o zaciągnięciu kredytu mieszkaniowego. W rekomendacji 19 zostało zapisane, że bank powinien dołożyć wszelkich starań, aby przekazywane klientom informacje były zrozumiałe, jednoznaczne i czytelne, a w rekomendacji 20, że w relacjach z klientami, w obszarze działalności związanej z ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie, bank powinien stosować zasady profesjonalizmu, rzetelności, staranności oraz najlepszej wiedzy. Zalecano bankom m. in., aby oferowały klientom w pierwszej kolejności kredyty, pożyczki lub inne produkty w złotych polskich. Bank mógł złożyć klientowi ofertę kredytu w walucie obcej lub indeksowanego do waluty obcej dopiero po uzyskaniu od klienta banku pisemnego oświadczenia, potwierdzającego, że dokonał on wyboru oferty w walucie obcej lub indeksowanej do waluty obcej, mając pełną świadomość ryzyka związanego z tym produktem (rekomendacja szczegółowa 5.1.7).

Zgodnie z pkt 5.1.2 Rekomendacji S z 2008 r. bank powinien przedstawić klientowi wszystkie informacje istotne dla oceny ryzyka i kosztów związanych z zawarciem umowy, w tym w szczególności informacje o ryzyku walutowym, zmiennej stopie procentowej oraz wpływu spreadu walutowego na obciążenia z tytułu spłaty kredytu. Informacje te powinny być w formie pisemnej (np. określonej w pkt 5.1.10 i 5.1.11 rekomendacji). W pkt 5.1.11 nadzór sformułował zalecenie przedstawienia symulacji wysokości rat KORW przy czterech założeniach: a) kosztów obsługi ekspozycji

ZAŁĄCZNIKI

kredytowej z uwzględnieniem aktualnego poziomu kursu złotego do waluty ekspozycji kredytu, bez zmian poziomu stóp procentowych, b) kosztów obsługi ekspozycji kredytowej w sytuacji, gdy stopa procentowa dla waluty ekspozycji kredytowej jest równa stopie procentowej dla złotego, a kapitał ekspozycji kredytowej jest większy o 20%, c) kosztów obsługi ekspozycji kredytowej przy deprecjacji kursu złotego do waluty ekspozycji kredytowej w skali odpowiadające różnicy między maksymalnym i minimalnym kursem złotego do waluty ekspozycji kredytowej w ciągu ostatnich 12 miesięcy, bez zmian poziomu stóp procentowych i d) kosztów obsługi ekspozycji kredytowej przy zmianie spreadu walutowego w skali odpowiadającej różnicy między maksymalnym i minimalnym spreadem walutowym w ciągu ostatnich 12 miesięcy, bez zmian poziomu stóp procentowych i zmiany kursów walutowych. Zalecenie dotyczące symulacji przy założeniach wymienionych w pkt a-c było powtórzeniem zalecenia zawartego w rekomendacji szczegółowej nr 5.1.7, przyjętej przez KNF w marcu 2006 r., gdy kurs franka szwajcarskiego kształtał się na poziomie 2,4162 zł. W chwili przyjęcia Rekomendacji S z 2008 r. w dniu 17 grudnia 2008 r. kurs ten wynosił 2,5978 zł, tj. był wyższy od kursu z okresu przyjęcia poprzedniej Rekomendacji S o 7,5%.

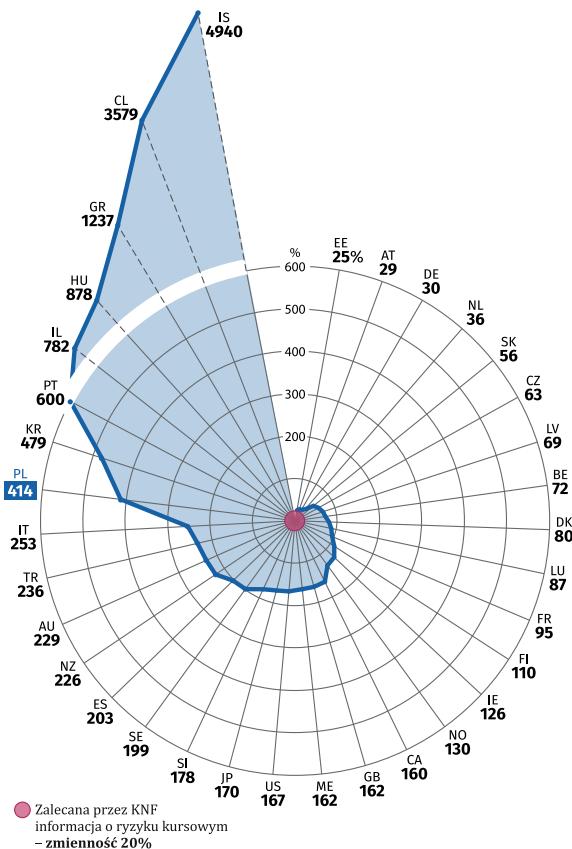
Zdaniem NIK, symulacje wysokości rat KORW na podstawie tych założeń nie oddawały rzetelnie skali ryzyka walutowego, jakim były obarczone kredyty zaciągane na okresy wieloletnie, niekiedy przekraczające 30 lat. Pokazują to dane historyczne. W 2008 r. nie było ani jednej waluty kraju należącego do OECD, dla której w okresie poprzednich 30 lat lub krótszym, jeśli dana waluta wcześniej nie występowała, różnica między maksymalnym i minimalnym kursem w stosunku do franka szwajcarskiego byłaby mniejsza niż 25% kursu minimalnego. Tylko kursy walut siedmiu krajów miały rozpiętość wahań mniejszą niż 70% kursu minimalnego, przy czym w grupie tej były waluty czterech krajów o historii krótszej niż 30 lat (Estonia, Słowacja, Czechy, Łotwa). Dla 28 z 35 walut najbardziej rozwiniętych krajów świata rozpiętość wahań ich kursów w stosunku do franka szwajcarskiego przekraczała 70%, a dla 20 z nich także 150%. W tej ostatniej grupie znajdowała się Polska, której waluta od 1990 r. osiągnęła do franka szwajcarskiego o ponad 400%. Zmiana kursu była zatem ponad dwudziestokrotnie większa niż założenia, jakich przyjęcia oczekiwała KNF do analizy wrażliwości wpływu zmian kursu złotego na wysokość rat kredytowych. Gdyby rozpatrywać pełen okres 30 lat, obejmujący także okresy kryzysowe w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku, rozpiętość wahań przekroczyłaby 1,1 mln procent.

**Wypełnienie
rekomendację
nie gwarantowało
kredytobiorcom
rzetelnej informacji**

ZAŁĄCZNIKI

Infografika nr 9

Skala zmian kursu walut krajów OECD w stosunku do franka szwajcarskiego w latach 1978–2007
(lub krótszym jeżeli dana waluta została utworzona po 1978 r. lub podlegała reformie)



Kody państw wg standardu ISO 3166-1 alfa-2

AT	Austria	DK	Dania	HU	Węgry	LU	Luksemburg	PT	Portugalia
AU	Australia	EE	Estonia	IE	Irlandia	LV	Łotwa	SE	Szwecja
BE	Belgia	ES	Hiszpania	IL	Izrael	ME	Meksyk	SI	Słowenia
CA	Kanada	FI	Finnlandia	IS	Islandia	NL	Holandia	SK	Słowacja
CL	Chile	FR	Francja	IT	Włochy	NO	Norwegia	TR	Turcja
CZ	Czechy	GB	W. Brytanii	JP	Japonia	NZ	N. Zelandia	US	USA
DE	Niemcy	GR	Grecja	KR	Korea Pkd.	PL	Polska		

Dla krajów strefy euro przed przystąpieniem do tej strefy w wyliczeniu przyjęto wahania ich walut narodowych, a po przystąpieniu – euro. Dla Polski podana została rozpiętość wahania kursu w latach 1990–2007., dla Izraela 1985–2007, Estonii, Łotwy i Słowenii 1992-2007, Czech i Słowacji 1993–2007, Meksyku 1995–2007 oraz Turcji 2001–2007.

Źródło: www.fxtop.com.

W rzeczywistości skala ryzyka walutowego, jakim zostali obciążeni kredytobiorcy na podstawie zawieranych umów, była nielimitowana. W efekcie klient banku, nawet po spełnieniu przez bank wymogów informacyjnych w zakresie oczekiwany przez KNF, nie był rzetelnie informowany o skali ryzyka walutowego.

Deprecjacja złotego do franka szwajcarskiego, jaka miała miejsce przed 2017 r., przekroczyła wielkości przewidziane dla symulacji. Doprowadziło to część kredytobiorców do sytuacji, w której pomimo wielu lat obsługi kredytów pozostających do spłaty kwota zadłużenia była większa od kwoty zaciągniętego kredytu i przewyższała wartość nieruchomości stanowiących

ZAŁĄCZNIKI

zabezpieczenie kredytu. Na koniec 2017 r. w bankach, gdzie wartość portfela kredytów mieszkaniowych przekraczała 100 mln zł, wskaźnik LtV powyżej 100% notowało 17,7% liczby KORW o wartości odpowiadającej 29,7%. Uniemożliwiało to spłatę całości zadłużenia środkami uzyskanymi ze sprzedaży kredytowanych nieruchomości. Aprecjacja złotego w 2017 r., przy niskich stopach procentowych, doprowadziła do częściowej poprawy sytuacji kredytobiorców. Nie ma jednak gwarancji, że będzie to poprawa trwała.

W 2010 r. KNF zamieściła to zalecenie w Rekomendacji T, zaś w Rekomendacji S z 2011 r. zawarty został wymóg, by w przypadku walutowych detalicznych ekspozycji kredytowych finansujących nieruchomości oraz walutowych detalicznych ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie maksymalny poziom relacji wydatków związanych z usługą zobowiązań kredytowych do średnich dochodów netto osiąganych przez osoby zobowiązane do spłaty zadłużenia nie był wyższy niż 42%. W Rekomendacjach S i T nadzór bankowy nakładał na banki wymóg przeprowadzania stress testów zakładających zmianę kursu walutowego o minimum 30%. Istotnym postanowieniem wprowadzonym w rekomendacji szczegółowej 3.1.1. było, że bank powinien dążyć do ograniczenia ekspozycji kredytobiorcy na ryzyko walutowe, w szczególności poprzez zapewnienie zgodności waluty ekspozycji i przychodów, z których będzie spłacana, ograniczenie oferowania produktów eksponujących kredytobiorców na ryzyko walutowe do grupy klientów, których sytuacja finansowa pozwala na wysoki poziom absorpcji tego ryzyka, oraz wprowadzenie wewnętrznych limitów istotnie ograniczających skalę ekspozycji kredytobiorców na ryzyko walutowe. W rekomendacji T przyjęto, że relacja wydatków związanych z usługą zobowiązań kredytowych do średnich dochodów netto kredytobiorców nie powinna być w zasadzie wyższa⁴⁴ niż 50%. Dla KORW o terminie dłuższym niż 5 lat rekomendowane było natomiast przyjęcie bufora bezpieczeństwa w wysokości wzrostu obciążenia o minimum 20%. W Rekomendacji T zawarto zalecenie szczegółowe 23.6., które wskazywało, że banki nie powinny rekomendować lub promować oferty kredytu, pożyczki lub innego produktu w walucie obcej lub indeksowanego do waluty obcej, z wyjątkiem sytuacji, w której klient uzyskuje dochód w walucie, w jakiej oferowany jest kredyt.

Zdaniem NIK, postanowienia rekomendacji S i T przewidujące przedstawienie klientów symulacji wysokości rat kredytów nie zapewniały przekazania klientowi rzetelnej informacji o skali ryzyka walutowego, jakim może być obciążony. Pomimo działań podejmowanych przez KNF i UKNF, dopiero po 2010 r. w sposób bardziej znaczący ograniczone zostały liberalne zasady oceny przez banki zdolności kredytowej osób fizycznych ubiegających się o kredyty mieszkaniowe.

⁴⁴ Obecnie w rekomendacjach brak jest wskazania konkretnego limitu Dtl. UKNF zaleca, by banki indywidualnie określaly akceptowalną wartość tego parametru, adekwatną do specyfiki prowadzonej działalności oraz akceptowanego przez bank poziomu ryzyka (rekomendacja T z 2013 r.) i zarząd banku ustalał poziomy wartości wskaźnika Dtl odnoszące się do maksymalnego poziomu relacji wydatków związanych z usługą zobowiązań kredytowych i innych niż kredytowe zobowiązania finansowe (z których klient detaliczny nie może się wycofać, tj. wynikających m.in. z przepisów prawa lub mających charakter trwałej i nieodwoalnej) do dochodów klientów detalicznych.

ZAŁĄCZNIKI

W Rekomendacji S z 2013 r. nadzór poinformował, że jej wydanie wynika z doświadczeń rozwoju akcji kredytowej, jak również z doświadczeń i wniosków z kryzysu finansowego, jaki dotknął globalną gospodarkę w ostatnich latach. U podstaw tego kryzysu leżało m.in. nadmierne rozluźnienie standardów kredytowych w obszarze kredytów mieszkaniowych i nadmierne zadłużenie części gospodarstw domowych. Podstawową zmianą, jaką wprowadziła ta rekomendacja w zakresie KORW, były zalecenia, by bank wyeliminował ryzyko walutowe klienta detalicznego poprzez zapewnienie, w odniesieniu do nowo udzielanych kredytów, pełnej zgodności waluty ekspozycji i przychodów, z których będzie ona spłacana. W przypadku klientów (lub gospodarstw domowych) uzyskujących dochód w kilku walutach bank powinien zapewnić zgodność waluty kredytu z walutą, w której kredytor biorca (lub gospodarstwo domowe) uzyskuje najwyższe dochody z przyjmowanych do kalkulacji zdolności kredytowej. Dla pozostałych walut bank powinien założyć ich deprecjację o 20%. Kredyty walutowe, indeksowane lub denominowane w walutach obcych, powinny być produktem oferowanym wyłącznie klientom uzyskującym trwałe dochody w walucie kredytu, zapewniające regularną obsługę i spłatę kredytu. Jednocześnie Rekomendacja S z 2013 r. wprowadziła stopniowo wytyczne posiadania wkładu własnego na poziomie co najmniej 20%. Rekomendacja ta miała wpływ na zahamowanie udzielania KORW dla kredytobiorców niezabezpieczonych. O ile w 2012 r. udzielono 8.422 kredyty walutowe, to w 2013 r. już tylko 957.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli rekomendacje ograniczające możliwości udzielania kredytów objętych ryzykiem walutowym tylko do klientów otrzymującym przychody w walucie kredytu zostały opracowane i wydane za późno, bo dopiero w 2013 r., gdy akcja kredytowa w zakresie kredytów objętych ryzykiem walutowym już wyhamowała, głównie w wyniku obaw związanych z kształtowaniem się kursów walut obcych do złotego, uzmysławiających konsumentom ryzyko walutowe.

Według stanowiska przekazanego w trakcie kontroli przez UKNF, nadzór nie miał odpowiedniej mocy legislacyjnej do ustawowego ograniczenia przyrostu KORW. Skuteczne bowiem byłoby wprowadzenie odpowiednich zapisów ustawowych. Zdaniem UKNF, zmiana ustawowa była w latach budowania portfela kredytów objętych ryzykiem walutowym praktycznie niemożliwa do wprowadzenia z uwagi na ówczesne stanowisko ekonomistów, polityków i społeczeństwa, co do dostępu do takich kredytów. Od 22 lipca 2017 r. w omawianym zakresie obowiązuje już ograniczenie, wprowadzone ustawą z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami. Art. 6 ust. 1 tej ustawy stanowi, iż kredyt hipoteczny może zostać udzielony wyłącznie w walucie lub indeksowany do waluty, w której konsument uzyskuje większość swoich dochodów lub posiada większość środków finansowych lub innych aktywów wycenianych w walucie udzielenia kredytu hipotecznego lub walucie, do której kredyt hipoteczny jest indeksowany.

W związku z uchwałą nr 14/2017 Komitetu Stabilności Finansowej z 13 stycznia 2017 r. w UKNF podjęto prace związane z opracowaniem projektu założeń do rekomendacji nadzorczej, dotyczącej dobrych praktyk przy restrukturyzacji portfeli kredytów mieszkaniowych denominowanych lub

ZAŁĄCZNIKI

indeksowanych do walut obcych. Opracowanie rekomendacji planowane było do końca 2017 r. W pracach nad rekomendacją miały być brane pod uwagę m.in. projektowane rozwiązania ustawowe w kwestii kredytów mieszkaniowych denominowanych lub indeksowanych do walut obcych.

Jak podał UKNF, rekomendacje są wskazaniem przez organ nadzoru pożądanego sposobu prowadzenia przez podmiot nadzorowany działalności w tych przypadkach, gdy przepisy prawa nie regulują tego lub czynią to w sposób niedookreślony, a istnieją przesłanki dla ukształtowania dobrej praktyki rynkowej w danym obszarze. Rekomendacje, obok wskazywanego już „miękkiego” określenia oczekiwania nadzoru, których nie dałoby się zapisać w postaci obowiązujących przepisów bez utraty waloru elastyczności w ich stosowaniu, zawierają bowiem często normy o charakterze jakościowym. Ich przeniesienie do regulacji rangi ustaw czy rozporządzeń, posługujących się bardzo sformalizowanym językiem prawnym również byłoby niemożliwe. Rekomendacje stanowią instrument niewłaściwego oddziaływania organu nadzoru na podmioty nadzorowane, ale nieprzestrzeganie ich postanowień może skutkować negatywnymi ocenami nadawanymi bankom w ramach nadzoru następczego.

Badania inspekcyjne i zalecenia dla banków

Podstawowym elementem oceny w ramach przeprowadzanych inspekcji w bankach było zarządzanie ryzykiem kredytowym. Było ono oceniane przez pryzmat strategii i polityki zarządzania ryzykiem kredytowym, jak również regulacji wewnętrznych dotyczących procesu kredytowego oraz pomiaru, monitorowania i kontroli ryzyka kredytowego, a także poprzez szczegółową weryfikację realizacji zasad zarządzania ryzykiem kredytowym (w szczególności w ramach analizy indywidualnych umów kredytowych, wybranych do badania zgodnie z obowiązującą metodyką).

Od początku 2008 r. do końca I półrocza 2017 r. UKNF przeprowadził 197 inspekcji w bankach w zakresie badania jakości aktywów, w tym 104 inspekcje, które obejmowały badanie sposobu wdrożenia przez banki Rekomendacji S i T (wraz z ich kolejnymi zmianami). Analizie poddawano w szczególności politykę zarządzania ryzykiem portfela ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie, w tym założenia polityki banku w zakresie udzielania walutowych kredytów mieszkaniowych. Badano stosowane procedury oceny zdolności kredytowej, w tym pod kątem oceny wpływu zmian kursów walutowych i stóp procentowych na zdolność kredytową klientów, oraz rozwiązania organizacyjne w zakresie udzielania i administrowania kredytami, ryzyko związane z nieruchomością stanowiącą zabezpieczenie ekspozycji kredytowej, weryfikację jej wartości oraz kształtowanie relacji z klientami.

W przypadkach udzielania przez banki kredytów niezgodnie z dobrymi praktykami zarządzania ryzykiem, które zostały wskazane w Rekomendacji S, lub zidentyfikowania umów kredytowych zawierających niedozwolone prawnie zapisy, wydawane były zalecenia poinspekcyjne ze wskazaniem obszarów wymagających usunięcia nieprawidłowości. Natomiast

ZAŁĄCZNIKI

w przypadkach istotnych nadużyć KNF udzielała upomnień⁴⁵. Sposób realizacji zaleceń poinspekcyjnych był monitorowany przez departamenty analityczne UKNF. Wdrożenie zaleceń było sprawdzane w ramach kolejnych inspekcji przeprowadzanych w poszczególnych bankach.

Największe natężenie inspekcji miało miejsce w okresie, w którym skala udzielania tych kredytów była najwyższa oraz w momentach wchodzenia w życie kolejnych wersji Rekomendacji S. W latach 2007–2012 poddano badaniom odpowiednio 18, 14, 11, 15, 14 i 16 banków. W latach 2016–2017 przestrzeganie Rekomendacji S było przedmiotem tylko 4 inspekcji. UKNF wyjaśnił, że wynikało to z coraz lepszego przestrzegania przez banki zaleceń poinspekcyjnych wydawanych w związku z rekomendacją. Na przestrzeni kolejnych lat można było zauważać, że banki coraz lepiej wypełniały obowiązki informacyjne względem kredytobiorców – czego rezultatem był brak zaleceń poinspekcyjnych dotyczących obszaru relacji z klientami.

Do głównych nieprawidłowości stwierdzonych w toku inspekcji należały zbyt liberalne zasady oceny zdolności kredytowej. Biorąc pod uwagę, że zdolność kredytobiorcy do spłaty kredytu jest głównym czynnikiem wpływającym na ryzyko kredytowe, analiza zdolności kredytowej poprzedzająca podjęcie decyzji o udzieleniu kredytu powinna być rzetelna i uwzględniać realny poziom wydatków gospodarstw domowych oraz obciążeń związanych ze spłatą zobowiązań finansowych. W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzano w niektórych bankach, że ustalone parametry minimalnych miesięcznych wydatków gospodarstw domowych były wyznaczone na zanizowanym poziomie. W trakcie inspekcji przeprowadzonych w ostatnim okresie (tj. w okresie 2015 r. – I połowa 2017 r.) nadal wnoszono uwagi do zasad oceny zdolności kredytowej klientów indywidualnych ubiegających się o kredyt.

Przedmiotem badań w trakcie inspekcji przy ocenie jakości aktywów było każdorazowo także sprawdzanie aktualnego współczynnika LtV oraz współczynnika kredytów zagrożonych w portfelu. W przypadku udzielenia przez banki kredytów (w tym KORW) niezgodnie z dobrymi praktykami zarządzania ryzykiem, które zostały wskazane w Rekomendacji S oraz zidentyfikowania umów kredytowych zawierających niedozwolone prawne zapisy wydawane były zalecenia poinspekcyjne KNF, a sposób realizacji ww. zaleceń był przedmiotem regularnego monitorowania przez departamenty analityczne UKNF i podlegał szczegółowej weryfikacji w ramach kolejnych czynności kontrolnych w banku. W przypadku braku realizacji zaleceń (lub częściowej realizacji) formułowane były kolejne zalecenia lub istniała możliwość podjęcia innych działań nadzorczych, w tym upomnienia. W związku z art. 138 ust. 7 ustawy Prawo bankowe zalecenia nie odnosiły się do zawartych umów, lecz do wyeliminowania występowania nieprawidłowości w przyszłości.

⁴⁵ Spośród pięciu upomnień wobec banków oferujących KORW żadne nie zostało udzielone wyłącznie w związku z ustaleniami dotyczącymi stosowania rekomendacji S.

ZAŁĄCZNIKI

Liczba i zakres nieprawidłowości systematycznie zmniejszała się w porównaniu do pierwszych lat po wejściu w życie Rekomendacji S. W pierwszym okresie po wdrożeniu Rekomendacji S nieprawidłowości dotyczyły wszystkich obszarów. Z biegiem lat liczba nieprawidłowości w poszczególnych obszarach zmniejszała się. Wpływały na to działania podejmowane przez nadzór, takie jak zalecenia poinspekcyjne, formułowanie stanowisk doprecyzowujących oczekiwania KNF.

W okresie objętym kontrolą spready walutowe oraz przewalutowania KORW na kredyty złotowe nie były przedmiotem badań inspekcjnych.

Do szczegółowego badania zaleceń po 16 inspekcjach przeprowadzonych w latach 2008–2016 NIK wytypowała siedem istotnie zaangażowanych banków, w których przedmiotem inspekcji były m.in. kredyty objęte ryzykiem walutowym. Dla porównania podejścia UKNF do obserwowanych nieprawidłowości, NIK dokonała także przeglądu dokumentacji inspekcjnej w latach 2006–2007, gdy nadzór sprawowała Komisja Nadzoru Bankowego a czynności inspekcjone GINB.

W każdym z badanych banków stwierdzano nieprawidłowości związane z niepełnym lub niewłaściwym wdrożeniem Rekomendacji S.

W jednym z banków komercyjnych przeprowadzono w latach 2006–2016 cztery inspekcje. W wyniku inspekcji przeprowadzonej w 2007 r. stwierdzono, że bank koncentrował się na wzroście sprzedaży produktów hipotecznego. Dopuszczono wskaźnik LtV na poziomie 125%–130%, a nawet 199%. Stosowane na znaczną skalę odstępstwa od obowiązujących procedur wewnętrznych skutkowały m.in. udzielaniem kredytów klientom nieposiadającym zdolności kredytowej oraz udzielaniem kredytów na warunkach korzystniejszych od ogólnie obowiązujących w banku. Bank otrzymał upomnienie, gdyż nie wykonał zaleceń z poprzedniego roku⁴⁶. Inspekcja z 2010 r. wykazała, że bank nie opracował kompleksowej polityki zarządzania ryzykiem związanym z finansowaniem ekspozycji kredytów zabezpieczonych hipotecznie, nie wyznaczył osoby odpowiedzialnej za zarządzanie tym ryzykiem prowadził niewłaściwą politykę informacyjną wobec klientów w zakresie ryzyka stopy procentowej oraz ryzyka kursowego, niewłaściwie identyfikował ekspozycje kredytowe zabezpieczone hipotecznie. Ocena zdolności kredytowej kredytobiorców hipotecznych była dokonywana niezgodnie z wymogami art. 70 ustawy Prawo bankowe. Bank odstępował od przyjmowania dokumentów potwierdzających sytuację finansową klienta i zastępował je oświadczeniami o uzyskanych dochodach oraz możliwej do obsługi maksymalnej racie kapitałowo-odsetkowej. Bank nie dokonywał oceny zdolności kredytowej w przypadkach zmiany warunków kredytowania. Udzielono upomnienia za brak skutecznych działań w celu realizacji zaleceń poinspekcyjnych oraz za wykonywanie działalności bankowej z naruszeniem przepisów i statutu. Zalecenia dotyczyły m.in.: dokonywania oceny zdolności kredytowej w sposób zapewniający przestrzeganie

⁴⁶ Nieprawidłowości dotyczyły m.in. braku zapisu dotyczącego akceptacji przez kredytobiorcę ryzyka wynikającego ze zmiennego oprocentowania (bank opracował i wprowadził wzór umowy, w którym zawarto oświadczenie, że kredytobiorca jest świadomy ryzyka wynikającego ze zmiennego oprocentowania w całym okresie kredytowania i akceptuje to ryzyko).

ZAŁĄCZNIKI

przepisów art. 70 ustawy Prawo bankowe, opracowanie kompleksowej polityki zarządzania ryzykiem związanym z finansowaniem ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie, wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za zarządzanie tym ryzykiem, prowadzenie właściwej polityki informacyjnej wobec klientów – w zakresie ryzyka stopy procentowej oraz ryzyka kursowego, poprzez uwzględnianie w prowadzonych symulacjach kwoty kredytu, waluty i okresu kredytowania, uwzględnianie w portfelu ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie, dla których hipoteka jest lub będzie zabezpieczeniem dominującym.

Inspekcja z 2012 r. wykazała, że zdolność kredytową przy kredytach hipotecznych obliczano na podstawie dochodów brutto, nie uwzględniano zobowiązań kredytowych w innych bankach i kosztów utrzymania gospodarstw domowych. Zalecono weryfikację i uzupełnienie „Instrukcji kredytowania hipotecznego”.

Inspekcja z 2013 r. wykazała, że głównym źródłem ryzyka kredytowego był portfel kredytowy, w którym 32,4% stanowiły kredyty walutowe obciążone ryzykiem kredytowym, głównie w CHF. Wniesiono zastrzeżenia do identyfikacji i monitorowania ryzyka.

Inspekcja z 2015 r. wykazała brak wdrożenia jednej spośród 26 szczegółowych rekomendacji S. Ponadto uwagi dotyczyły trzech innych rekomendacji szczegółowych. W I kwartale 2014 r. bank dokonał sprzedaży wierzytelności obejmujących portfel kredytów hipotecznych firmie windykacyjnej, co w ocenie UKNF zwiększało narażenie banku na ryzyko utraty reputacji. Analiza poprzedzająca decyzję o sprzedaży wierzytelności odnosiła się wyłącznie do aspektów finansowych, nie uwzględniając ryzyka utraty reputacji.

W innym banku komercyjnym zostały w tym okresie przeprowadzone dwie inspekcje. Ustalenia po inspekcji z 2009 r. dotyczyły braku regulacji wewnętrznych banku w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie. Bank otrzymał m.in. zalecenie w zakresie poprawy zarządzania ryzykiem związanym z finansowaniem nieruchomości poprzez uwzględnienie w procesie zarządzania wymogów, określonych w Rekomendacji S. Jednocześnie w wyniku ustaleń ww. inspekcji Bank otrzymał upomnienie m.in. za brak podjęcia skutecznych działań w celu realizacji zaleceń KNB wydanych po inspekcji kompleksowej, przeprowadzonej w 2005 r.

Po inspekcji z 2011 r. stwierdzono, że przyjęte limity na portfel kredytów hipotecznych nie były monitorowane, w związku z czym wydano odpowiednie zalecenia z określonym terminem realizacji.

W pozostałych inspekcjach stwierdzono następujące przykładowe nieprawidłowości i uchybienia: w 2008 r. – niedostateczny stopień wprowadzenia niektórych rekomendacji (jeden bank), w 2009 r. – umowy o kredyt nie określały wysokości rat kapitałowych i odsetkowych od kredytu indeksowanego do walut obcych (jeden bank) i ryzyk związanych z finansowaniem nieruchomości – brak testów warunków skrajnych w zakresie niekorzystnych zmian kredytowego portfela walutowego (jeden bank), w 2010 r. – brak wdrożenia w odpowiednim stopniu zaleceń Rekomendacji S dotyc-

ZAŁĄCZNIKI

czących m.in. określenia akceptowalnego poziomu ryzyka, wewnętrznych limitów, monitorowania wskaźnika LtV (jeden bank). W kolejnym banku po inspekcji przeprowadzonej w 2010 r. zalecono poprawę zarządzania ryzykiem poprzez uwzględnienie wymogów rekomendacji S (m.in. w zakresie wyznaczania i monitorowania LtV). W 2011 r. uwagi dotyczyły przyjmowania za niskich kosztów utrzymania przy wyliczaniu zdolności kredytowej (jeden bank).

Malejąca liczba ustaleń i zaleceń formułowanych w wyniku przeprowadzonych inspekcji wskazywała, że w obszarze odnotowywana była poprawa działań banków.

Testy warunków skrajnych (**stress testy**)

Jednym z istotnych narzędzi kontrolowania ponoszonego przez banki ryzyka były przeprowadzane przez nadzór sektorowe stress testy. UKNF prowadził analizy sektorowe oceniające wpływ aprecjacji CHF względem złotego na sytuację banków. Analizy te wskazywały, że dla klientów banków skutki aprecjacji franka szwajcarskiego względem złotego w znacznym stopniu zostały zniwelowane przez redukcje stóp procentowych dokonane przez szwajcarski bank centralny. Nadzór ocenił, że sektor bankowy jest odporny na obserwowaną deprecjację walut a jakość walutowych kredytów mieszkaniowych pozostaje stabilna. Wprawdzie wskaźnik NPL dla kredytów objętych ryzykiem walutowym jest nieznacznie wyższy w porównaniu do kredytów złotowych, ale jak wyjaśnił UKNF, „...ma to związek z procesem szybszego starzenia się tego portfela w związku z praktycznym wyeliminowaniem sprzedaży tych kredytów w ostatnich latach. Relatywnie wysoką jakość portfela kredytów objętych ryzykiem walutowym potwierdzają także analizy Biura Informacji Kredytowej, które wskazują na to, że wzrost kursu franka szwajcarskiego jak dotychczas nie spowodował znacznego wzrostu udziału kredytów opóźnionych w obsłudze. Mając na uwadze bieżącą jakość portfela mieszkaniowych kredytów objętych ryzykiem walutowym można stwierdzić, że jak dotychczas portfel ten nie generuje ryzyka zagrażającego stabilności systemu finansowego. Podobną ocenę prezentuje NBP w Raportach o Stabilności Systemu Finansowego, jak też Komitet Stabilności Finansowej, który w ramach publikowanych komunikatów stwierdził m.in., iż uwolnienie kursu franka w stosunku do euro nie spowodowało zagrożenia dla stabilności systemu finansowego, a sektor bankowy pozostałby stabilny również przy dużo większej aprecjacji franka szwajcarskiego.”

Corocznie od 2015 r. w ramach wyznaczania dodatkowego wymogu kapitałowego, przeprowadzane było badanie wrażliwości zmian kursów walut oraz stóp procentowych LIBOR/CHF oraz LIBOR/EUR, zakładające cztery scenariusze stresowe. Scenariusze pierwszy i drugi zakładały osłabienie złotego względem euro i franka szwajcarskiego odpowiednio o 25% i 50%. Scenariusz trzeci zakładał skokowy wzrost stopy LIBOR o 2 punktu procentowego, a scenariusz czwarty wzrost stopy LIBOR o 2 punkty procentowe oraz dodatkowo zmianę kursu walut o 50%. Badanie to przeprowadzane było wśród 14 banków najbardziej zaangażowanych w kredyty walutowe, na potrzeby ustalenia dodatkowego wymogu kapitałowego na ryzyko związane z portfelem kredytów objętych ryzykiem walutowym we frankach

ZAŁĄCZNIKI

szwajcarskich i euro. Na podstawie tego badania nadzór stwierdził, że w sytuacji zaistnienia tych scenariuszy banki nie będą miały problemów ze spełnieniem wymogów kapitałowych liczonych łącznym współczynnikiem kapitałowym. Dodatkowo, jedynie w przypadku dwóch banków zaistnie nie najbardziej niekorzystnego scenariusza (kurs CHF/PLN=5,9192; kurs EUR/PLN=6,3297 oraz wzrost stóp procentowych o 2 punkty procentowe) spowoduje wzrost współczynnika NPL o ponad 5 punktów procentowych do wartości powyżej 10%.

Dodatkowe wymogi kapitałowe

Po decyzji banku centralnego Szwajcarii z 15 stycznia 2015 r. o uwolnieniu kursu CHF, w wyniku czego nastąpiła gwałtowna deprecja polskiej waluty, nadzór zalecił bankom istotnie zaangażowanym w kredyty walutowe, aby w odniesieniu do zysku wypracowanego w 2014 r., wstrzymały się z wypłatą dywidendy do czasu ustalenia dodatkowego wymogu kapitałowego (tzw. add-on⁴⁷) z tytułu utrzymywania portfeli kredytów obciążonych ryzykiem walutowym. Również w odniesieniu do zysku wypracowanego w 2015 r. zalecenia nadzoru w zakresie polityki dywidendowej wskazywały, jako jedno z kryteriów uprawniających do wypłaty dywidendy, na konieczność spełniania dodatkowego wymogu kapitałowego. Określając politykę dywidendową do zysku za 2016 r. UKNF brał pod uwagę dodatkowo ryzyko związane z potencjalnym ustawowym rozwiązaniem problemu kredytów obciążonych ryzykiem walutowym zabezpieczonych hipotecznie, które w przypadku przyjęcia takich rozwiązań może obciążyć wyniki banków, wpływając negatywnie na ich kapitały i adekwatność.

Dodatkowy wymóg kapitałowy wyliczany był dla portfeli kredytowych obciążonych szczególnie dużym ryzykiem, niezależnie od wag ryzyka przypisanych do tych portfeli kredytowych, zgodnie z wytycznymi Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego „*Wytyczne dotyczące środków zapewniających odpowiedni poziom kapitału na pokrycie ryzyka związanego z kredytami w walutach obcych udzielanymi kredytobiorcom niezabezpieczonym w ramach procesu przeglądu i oceny nadzorczej (SREP)*”.

W 2015 r. obowiązek dodatkowych wymogów kapitałowych objął czternaste banków i wyniósł od 0,6% do 4,4% łącznej kwoty ekspozycji na ryzyko, a całkowita kwota funduszy przeznaczonych na pokrycie ryzyka związanego z portfelami kredytów objętych ryzykiem walutowym wyniosła około 10 mld zł. Ponieważ banki posiadały nadwyżki kapitałów w stosunku do wymaganych poziomów, to kwota kapitału do uzupełnienia z tytułu add-on wyniosła około 1,4 mld zł. Również w 2016 r. na te same podmioty nałożony został dodatkowy wymóg kapitałowy z tytułu kredytów objętych ryzykiem walutowym. Od 2017 r., wobec banków, które osiągają

⁴⁷ Add-on oznacza ustalenie dodatkowego wymogu kapitałowego w ramach filara II z tytułu utrzymywania portfeli kredytów objętych ryzykiem walutowym. Objął on czternaste banków, a jego wielkość, ustalana corocznie od 2015 r. dla poszczególnych banków uwzględniała profil ryzyka ich portfeli kredytowych oraz jakość zarządzania.

ZAŁĄCZNIKI

określone progi istotności⁴⁸ stosowany były postanowienia uchwały Nr 14/2017 Komitetu Stabilności Finansowej z dnia 13 stycznia 2017 r., która rekomendowała między innymi przypisanie odpowiednich poziomów narzutów kapitałowych do rodzajów ryzyka związanych z portfelem kredytów mieszkaniowych objętych ryzykiem walutowym takich jak ryzyko operacyjne, ryzyko rynkowe i ryzyko zbiorowego niewykonania zobowiązania przez kredytobiorców.

W związku z postanowieniami KSF w 2017 r. UKNF przeprowadził przegląd i uzupełnienie dotychczasowej metodyki dodatkowego wymogu kapitałowego⁴⁹ dla banków w ramach filara II z tytułu mieszkaniowych kredytów objętych ryzykiem walutowym. Przygotowana została i przetestowana na danych bankowych uzupełniająca metodyka szacowania domiarów kapitałowych dla portfeli kredytów mieszkaniowych w walutach obcych. Metodyka ta została rozszerzona o zasady pozwalające przypisać odpowiedni poziom narzutu kapitałowego poszczególnym kategoriom ryzyka.

Na posiedzeniu KNF w czerwcu 2017 r. zaakceptowano wysokość dodatkowych wymogów kapitałowych z uwzględnieniem metodologii uzupełniającej dotyczącej między innymi ryzyka prawnego. Wielkość domiaru z tytułu ryzyka prawnego zależy od: „ostrożnościowo oszacowanej liczby otwartych spraw sądowych w horyzoncie roku”, „średniej straty banku na sprawie”, „współczynnika przegranych spraw przez banki” oraz „kwoty aktualnie zawiązanych rezerw z tytułu toczących się spraw”. Szacunki są sporządzane osobno dla pozwów indywidualnych i pozwów zbiorowych. Ogólna kwota dodatkowego wymogu kapitałowego na ryzyko prawne związane z kredytami/pożyczkami walutowymi zabezpieczonymi hipotecznie została wyznaczona dla 14 banków łącznie w wysokości 303 mln zł.

Źródła finansowania przez banki udzielanych KORW

Banki, które udzielały kredytów denominowanych lub indeksowanych do waluty obcej otwierały pozycję walutową narażając się na ryzyko walutowe. Niwelowały one ryzyko walutowe (domykały pozycję walutową), zapewniając sobie finansowanie w walucie kredytu. Z informacji przekazanych przez UKNF wynika, że banki pozyskują finansowanie dedykowane całej stronie aktywnej bilansu, a nie poszczególnym portfelom należności. Skala zapotrzebowania na środki walutowe jest raczej pochodną struktury

⁴⁸ Kryterium wyboru banków objętych dodatkowym wymogiem kapitałowym było następujące: udział należności walutowych gospodarstw domowych w należnościach sektora niefinansowego stanowi co najmniej 10%; udział należności sektora niefinansowego w aktywach stanowi co najmniej 25%. Banki nieosiągające wyżej wymienionych progów istotności, które w strukturze aktywów posiadają portfel kredytów walutowych, objęte są standardowym zakresem badania i oceny nadzorczej ryzyka kredytowania w walutach obcych. Zarówno rozszerzony, jak i standardowy zakres badania jakości zarządzania ryzykiem kredytowania w walutach obcych, w procesie BION prowadzonym w 2017 r. uwzględniał ocenę działań podejmowanych przez banki w celu restrukturyzacji portfela mieszkaniowych kredytów walutowych oraz efektywność tych działań, umożliwienia klientom sprzedaży nieruchomości obciążonych hipoteką w przypadku kredytów o $LTV > 100\%$, wyjścia naprzeciw zapotrzebowaniu ze strony klientów na przewalutowanie mieszkaniowych kredytów walutowych na złote.

⁴⁹ Dodatkowy wymóg kapitałowy, w tym uzupełniający dodatkowy wymóg kapitałowy, wpływa na wysokość minimalnych wymaganych regulacjami wymogów kapitałowych. W przypadku, gdy bank nie posiada wystarczających kapitałów na pokrycie filara I i filara II (dodatkowy wymóg kapitałowy) wówczas wymaga on dokapitalizowania.

ZAŁĄCZNIKI

walutowej aktywów banków niż innych czynników. UKNF podał także, że sposób finansowania portfela kredytów objętych ryzykiem walutowym w poszczególnych bankach był zindywidualizowany. Banki, w zależności od struktury walutowej swojego bilansu korzystały z różnych źródeł finansowania prowadzonej działalności. Bardzo często banki pozyskiwały finansowanie od podmiotów zagranicznych będących właścicielem banku polskiego. Tego typu finansowanie może mieć formę kredytu, linii kredytowej lub depozytu walutowego. Innym sposobem finansowania kredytów objętych ryzykiem walutowym była emisja przez banki długu w danej walucie. Banki finansowały się również depozytami walutowymi pozyskanymi od swoich klientów korporacyjnych czy detalicznych, jednak w znacznie mniejszym stopniu niż wymienionymi powyżej metodami. Kolejnym źródłem były instrumenty pochodne, takie jak FX swap i CIRS. Wykorzystanie tych instrumentów wiązało się z koniecznością poniesienia kosztu, ale jak wyjaśnił UKNF, *koszt ten był nieporównywalnie niższy niż wyniosły koszt wymogu kapitałowego z tytułu pokrycia ryzyka portfela walutowego banku finansowanego środkami złotowymi*. Według stanu na koniec 2016 r. w skali sektora ok. 60% finansowania pochodziło ze środków z grupy kapitałowej danego banku oraz kredytów, depozytów i instrumentów dłużnych. Pozostałe finansowanie zostało pozyskane za pośrednictwem transakcji pochodnych.

Kontrole umów i wzorców umów

UKNF badał umowy
i wzorce umów KORW
incydentalnie

NIK poddała badaniom inspekcje przeprowadzone przez Departament Inspekcji Bankowych UKNF, w których analizował on umowy kredytów hipotecznych denominowanych lub indeksowanych w walutach obcych pod kątem ewentualnego uwzględnienia w ich treści klauzul abuzywnych. Chociaż jako zasadę UKNF przyjmował ocenę przestrzegania przez banki, w ramach przeprowadzanych czynności inspekcjnych, przepisów prawa (zgodnie z art. 133 ust. 1 ustawy Prawo bankowe), to w ramach badań inspekcjnych w poszczególnych bankach odnosił się również do zapisów zawartych w umowach kredytowych. Badania te były prowadzone w bankach w oparciu o Podręcznik inspekcji (zapisy dotyczące badania procesu kształtowania przez banki relacji z klientami w ramach zarządzania ryzykiem kredytowym, w tym klauzul abuzywnych)⁵⁰.

Z zestawienia przedstawionego przez Departament Inspekcji Bankowych UKNF, obejmującego inspekcje przeprowadzone w latach 2012-2016 w sześciu bankach, wynika, że nieprawidłowości dotyczące KORW zostały stwierdzone w jednym banku. W tych latach już jednak większość banków zaprzestała już udzielania KORW, bądź w wyniku wcześniejszych działań wyeliminowała z umów klauzule abuzywne. W kontroli przeprowadzonej w 2013 r. w zakresie klauzul abuzywnych stwierdzono, że dopiero w regulacjach przyjętych w banku w 2013 r. wprowadzono, m.in. wymogi konstruowania produktów w zgodności z przepisami prawa, niestosowania w regulaminach i umowach z klientami klauzul uznanych za niedozwolone

⁵⁰ Zapis w podręczniku inspekcji „Jakość aktywów – portfel kredytowy – ryzyko i zarządzanie” m.in. brzmi: „*Ponadto w zakresie kształtowania się stosunków zobowiązań pomiędzy bankiem a konsumentami należy zwrócić uwagę na zagadnienie dotyczące klauzul abuzywnych, gdyż umowy o kredyt są zwykle umowami zawieranymi w oparciu o przygotowany przez bank wzorzec umowny (tj. są to co do zasady umowy nienegocjowane indywidualnie przez bank z konsumentem)*”.

ZAŁĄCZNIKI

oraz konstruowania produktów w sposób przejrzysty i łatwy do zrozumienia przez docelową grupę klientów. Zdaniem NIK, są to wymogi wynikające z przepisów powszechnie obowiązujących, zatem powinny być przez banki przestrzegane niezależnie od regulacji wewnętrznych.

W trakcie kontroli UKNF przedstawił stanowisko, że KNF nie jest orga-nem właściwym w zakresie kontroli i oceny wzorców umownych stoso-wanych przez instytucje finansowe pod kątem stosowania w nich niedo-zwolonych postanowień umownych. Z tego też względu taka kontrola ma charakter incydentalny i zwykle związana jest z otrzymaniem przez KNF sygnału o nieprawidłowościach w działalności banku. W przypadkach, gdy podczas prowadzenia czynności nadzorczych zidentyfikowany zostaje wzorc umowny, co do którego istnieje podejrzenie stosowania w nim klauzul niedozwolonych, stosowna informacja jest przekazywana do UOKiK. Ewen-tualna kontrola przez KNF wzorców umownych stosowanych przez banki w zakresie KORW może dotyczyć ich oceny pod kątem spełniania wymogów formalnych określonych w obowiązujących przepisach prawa.

NIK zauważa, że zgodnie z art. 133 ust. 2 ustawy Prawo bankowe czynno-ści podejmowane w ramach nadzoru bankowego polegają w szczególno-ści na badaniu zgodności udzielanych kredytów z obowiązującym prawem. W związku z art. 138 ust. 7 tej ustawy środki podejmowane w ramach nad-zoru nie mogą naruszać umów zawartych przez bank. W tej sytuacji kon-trola wzorców umów może być efektywnym sposobem eliminowania nie-właściwych praktyk banków. Wadliwe postanowienia umów KORW rodzą ryzyka prawne i finansowe (w postaci np. unieważnienia części lub całości umów oraz obowiązku zwrotu przez bank nienależnie pobranych kwot), które w skrajnym przypadku mogą być zagrożeniem dla stabilności banku. Z tego względu, zdaniem NIK, uzasadnione jest prowadzenie takich kontroli, biorąc pod uwagę także główny cel działania Komisji Nadzoru Finansowego.

Działania UKNF w zakresie relacji banków z klientami

W przypadkach zidentyfikowania nieprawidłowych postanowień, UKNF kierował wystąpienia do banków, w których zwracał uwagę na budzące wątpliwości postanowienia umowne, zaś w sytuacji, gdy dany bank nie reagował na kierowane do niego zastrzeżenia, UKNF zawiadamiał o stoso-wanej przez bank praktyce UOKiK.

**Reaktywne działania
UKNF i przekazywanie
sprawy do innych
organów**

UKNF monitorował działalność banków w zakresie praktyk stosowanych przez te podmioty w relacjach z konsumentami. Działania te polegały w szczególności na analizie sygnałów o nieprawidłowościach przekazy-wanych do UKNF przez ich klientów oraz przez rzeczników konsumentów i organizacje konsumenckie, ale także przez inne podmioty, jak np. Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Finansowy, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W wyniku analizy skarg klientów banków UKNF podejmował działania polegające na badaniu problemów zgłaszanych przez klientów i prowadze-niu wyjaśnień z bankami. Analizy te były także wykorzystywane przy pla-nowaniu inspekcji w bankach.

ZAŁĄCZNIKI

Departament Ochrony Klienta UKF poddał analizie w IV kwartale 2008 r. i I kwartale 2009 r. zagadnienia dotyczące zmiany warunków umów kredytu hipotecznego przez jeden z banków. W umowach tych zawarto nieprzecyjny zapis o tym, że zmiana oprocentowania kredytu uzależniona jest od decyzji zarządu banku, przy czym nie wskazano jasnych kryteriów, którymi zarząd miał się kierować. W odpowiedzi na interwencję, bank wyjaśnił przyczyny zmiany oprocentowania. Jednocześnie poinformował, że po analizie problemu podjął rozmowy z poszczególnymi klientami i zaproponował każdemu z nich indywidualne warunki nowych umów oparte na następujących kryteriach: wysokość kwoty kredytu i LtV, wysokość aktywów posiadanych przez klienta w banku oraz zaangażowanie klienta w inne produkty.

W I kwartale 2009 r. DOK poddał analizie zagadnienie dotyczące dodatkowego zabezpieczenia kredytów hipotecznych w jednym z banków, którego klienci składali skargi do UKNF. Bank żądał od klientów posiadających kredyty hipoteczne dodatkowych zabezpieczeń w postaci zabezpieczenia hipoteką innej nieruchomości, spłaty różnicy pomiędzy wartością nieruchomości oszacowaną przez bank a kwotą kredytu oraz podwyższenia marży o 0,5 punktu procentowego. W ocenie UKNF działania banku nie znajdowały wystarczającego uzasadnienia. W wyniku podjętych działań przez nadzór Bank wycofał się z powyższej praktyki.

W III kwartale 2009 r. DOK poddał analizie zagadnienie dotyczące pobierania przez banki opłat za aneks do umowy kredytu hipotecznego. W 2009 r. do UKNF wpływały sygnały skargowe wskazujące, iż jeden z banków wprowadził opłaty za aneks do umowy kredytu hipotecznego w wysokości 1% aktualnego salda kredytu w przypadku spłaty kredytu hipotecznego denominowanego do waluty obcej bezpośrednio w walucie, w której został udzielony. Ze skarg klientów banku wynikało, że opłata ta sięgać może w niektórych przypadkach kilku tysięcy złotych, podczas gdy inne banki pobierają z tego samego tytułu opłatę w wysokości maksymalnie 500 złotych. Zgodnie z ustawą Prawo bankowe banki mają prawo do pobierania opłat określonych w tabeli opłat i prowizji, wątpliwości budziła jednak kwestia wysokości prowizji ustalonej przez bank i braku ekwiwalentnego świadczenia ze strony banku. W ocenie UKNF powyższa praktyka mogła naruszać interesy konsumentów, a postanowienia umowne ją wprowadzające rodziły wątpliwość, czy nie stanowią klauzul niedozwolonych. KNF zwrócił się do Prezesa UOKiK o rozważenie działań wobec wyszczególnionych w zawiadomieniu czterech banków.

W I kwartale 2010 r. poddano analizie praktykę jednego z banków w zakresie terminu obniżenia marży kredytu hipotecznego, w związku z ustanowieniem zabezpieczenia docelowego w postaci wpisu hipoteki na rzecz banku. W toku analizy sygnału skargowego ustalono, że bank stosuje praktykę polegającą na tym, że pomimo ustania ryzyka banku w związku z ustanowieniem zabezpieczenia w postaci wpisu do księgi wieczystej na rzecz banku, klient nadal był obciążany dodatkowymi kosztami podwyższonej marży. UKNF wystąpił do banku wskazując, że brak jest uzasadnienia do pobierania podwyższonego oprocentowania przez kolejny okres rozliczeniowy z uwagi na fakt, że zabezpieczenie na rzecz banku jest już ustanowione. UKNF dodatkowo wskazał, że przytoczone zapisy mają

ZAŁĄCZNIKI

analogiczną treść do zapisów wzorca umownego uznanego za niedozwolony przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (poz. 1740 rejestru klauzul niedozwolonych). DOK pismem z dnia 28 stycznia 2011 r. wystąpił do UOKiK, wskazując na wątpliwości odnośnie praktyki stosowanej przez bank w zakresie terminu obniżania marży kredytu hipotecznego w związku z ustanowieniem zabezpieczenia w postaci wpisu hipoteki na rzecz banku. UOKiK poinformował, że podejmie stosowne działania w celu wyjaśnienia, czy bank nie dopuścił się praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów.

W III kwartale 2010 r. w DOK poddano analizie praktykę banku w zakresie wyliczania składki ubezpieczenia niskiego wkładu własnego. Bank stosował do tego wzór, zakładający dwukrotne przewalutowanie kredytu. Z wyjaśnień przekazanych przez bank wynikało, że kwestionowany przez klientów sposób kalkulacji składki został zmieniony.

W związku z wejściem w życie ustawy antyspreadowej, w II i III kwartale 2011 r. poddano analizie praktykę banków co do procedowania umów kredytów denominowanych lub indeksowanych. Klienci banków w pismach kierowanych w 2011 r. do UKNF najczęściej sygnalizowali następujące problemy: zbyt małą liczbę placówek, które przyjmują spłatę w gotówce w walucie kredytu, proponowanie odpłatnego prowadzenia rachunku walutowego, z którego będzie obsługiwana spłata kredytu, brak możliwości spłaty kredytu bezpośrednio w walucie obcej, gdyż bank nie prowadził obsługi kasowej w tej walucie. Banki proponowały jako rozwiązanie spłatę poprzez przelew walutowy na rachunek kredytu, lecz rozwiązanie to w oczekaniu klienta wiązało się z założeniem rachunku walutowego w innym banku oraz wykonywaniem przelewu walutowego na spłatę kredytu i koniecznością ponoszenia opłat z tego tytułu.

UKNF skierował wystąpienie do banków, których dotyczyły te sygnały o przedstawienie wyjaśnień. Banki poinformowały, że dostosowały swoją praktykę do obowiązujących uregulowań prawnych.

W wyniku interwencji UKNF banki udostępniały klientom możliwość bezpłatnego otwarcia i prowadzenia rachunku walutowego, służącego do gromadzenia środków przeznaczonych na spłatę kredytu i dokonywania spłaty.

W I i II kwartale 2013 r. poddano analizie zagadnienie dotyczące praktyki jednego banku w zakresie określania zasad ustalania i zmiany oprocentowania kredytu i stosowania niedozwolonych postanowień umownych.

W wyniku analizy stwierdzono, że stosowane przez bank wzorce umowne dotyczące udzielania kredytów zawierają zapisy, zgodnie z którymi bank dokonuje określenia zasad ustalania i zmiany oprocentowania kredytu w drodze uchwały zarządu banku. Powyższe postanowienia były tożsame z wpisaną do rejestru klauzul niedozwolonych klauzulą nr 3016.

W wyniku podjętych działań nadzorczych, bank zobowiązał się do prac nad zmianą zapisów wzorców umownych w stosunku do nowych klientów. Zagadnienie to opisane zostało w raporcie z działalności DOK za II kwartał 2013 r., który był przedstawiany Przewodniczącemu KNF. W banku podjęto również działania mające na celu wypracowanie rozwiązania właściwego w stosunku do umów zawartych z konsumentami.

ZAŁĄCZNIKI

W IV kwartale 2014 r. i I kwartale 2015 r. poddano analizie zagadnienie dotyczące praktyki eliminowania z zawartych umów o kredyt hipoteczny postanowień tożsamych normatywnie z postanowieniami wpisanymi do rejestru klauzul niedozwolonych. Do UKNF wpływała liczna korespondencja kredytobiorców, którzy zawarli z jednym z banków umowy o kredyt hipoteczny i podnosili kwestie stosowania przez ten bank w ww. umowach zapisów normatywnie tożsamych do postanowień wzorców umów uznanych przez SOKiK za niedozwolone, polegających na przeliczaniu kwoty kredytu i rat kapitałowo-odsetkowych na podstawie kursów walut w tabeli kursowej banku w oparciu m.in. o arbitralne decyzje zarządu banku.

UKNF zwrócił się do banku o przekazanie informacji, jakie rozwiązania w tym zakresie, zostały zastosowane oraz czy zapisy umów, których charakter mógł wskazywać na abuzywność zostały wyeliminowane z postanowień umownych lub zostały zastąpione innymi zapisami.

Bank wyjaśnił, iż w jego ocenie uznanie określonego postanowienia wzorca umownego, w ramach kontroli abstrakcyjnej sprawowanej przez SOKiK, za niedozwolone nie oznacza, aby postanowienie to automatycznie upadało, czy winno być traktowane jako nieskuteczne lub zastrzeżone na gruncie każdej już zawartej umowy kredytowej, zawierającej w swej treści tożsame lub podobne postanowienie.

Jednocześnie bank wskazał, że kredytobiorca jest uprawniony do dokonywania spłaty kredytu bezpośrednio w walucie waloryzacji kredytu, niezależnie od tabel kursowych. Zgodnie z postanowieniami regulaminu udzielania kredytów hipotecznych dla osób fizycznych w ramach bankowości detalicznej umożliwiona została spłata kredytów waloryzowanych w danej walucie, zaś aneks wprowadzający do umowy kredytowej taką możliwość jest bezpłatny.

Dodatkowo bank wyjaśnił, iż od sierpnia 2011 r. zaprzestał udzielania kredytów hipotecznych waloryzowanych kursem CHF, a od sierpnia 2014 r. również kredytów waloryzowanych w EUR, USD i GBP.

W I kwartale 2017 r. poddano analizie zagadnienie dotyczące praktyki waloryzacji świadczeń kredytowych.

W 2017 r. do UKNF wpłynął sygnał, wskazujący na możliwość stosowania przez banki niedozwolonych klauzul umownych w zakresie waloryzacji świadczeń wynikających z umów kredytowych indeksowanych/denominowanych do walut obcych. Po dokonaniu analizy wystąpienia przedmiotowy sygnał został przekazany w dniu 6 marca 2017 r. do UOKIK.

Na podstawie analizy zgłaszanych przez klientów problemów, KNF wystąpiła z pismami do podmiotów nadzorowanych. W 2014 r. zwracała podmiotom rynku finansowego, w tym bankom, uwagę na potrzebę zachowania odpowiednich standardów prowadzonej działalności, w szczególności w zakresie dbałości o przejrzystość i jednoznaczność postanowień zawartych we wzorcach umownych stosowanych w obrocie z konsumentami, z uwagi na fakt, że niejednoznaczność zapisów była często uznawana przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako naruszenie interesów konsumentów.

ZAŁĄCZNIKI

Sprawa wzorców umownych w kontekście ich jednostronnej zmiany przez nadzorowane podmioty, w tym w szczególności banki, była badana w 2015 i 2016 r. W wyniku analizy zmian treści wzorców umownych zostało do tych podmiotów wystosowane pismo wskazujące na potrzebę zachowania szczególnej staranności w procesie konstruowania klauzul modyfikacyjnych.

KNF i UKNF powstrzymywały się od ingerencji w stosunki umowne z uwagi z uwagi na wcześniej przedstawione ograniczenia kompetencji organów nadzoru w tym zakresie.

Współpraca UKNF z innymi organami

W wyniku napływających sygnałów, w I połowie 2008 r. DOK analizował kwestię prawidłowości postanowień umów kredytu w zakresie indeksowania/denominowania kredytów do walut obcych. Wątpliwości budziło, czy postanowienia te nie spełniają przesłanek uznania ich za niedozwolone postanowienia umowne. W związku z powyższym, przygotowane zostało pismo do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, tj. organu uprawnionego w art. 479³⁸ § 1 kpc do występowania z pozwem o uznanie postanowienia wzorca umowy za niedozwolone i prowadzenia rejestru klauzul niedozwolonych. W piśmie tym zwrócono uwagę na praktyki niektórych banków w zakresie zamieszczania w umowach kredytu budzących wątpliwości postanowień regulujących zasady ustalania przez bank kursów walut oraz przeliczania według tych kursów kwoty wypłacanego kredytu i wysokości rat kredytu, która to praktyka mogła naruszać zbiorowe interesy konsumentów.

UKNF informował
UOKiK

W późniejszym terminie prowadzono dalszą współpracę z Prezesem UOKiK, przekazując mu na jego prośbę dodatkowe informacje na temat praktyki banków w tym zakresie. Efektem dalszych działań było skierowanie przez Prezesa UOKiK pozwu do sądu ochrony konkurencji i konsumentów o uznanie stosowanego przez jeden z banków postanowienia wzorca umownego za niedozwolone. Postępowanie zakończyło się wydaniem prawnocnego wyroku sądu uznającego postanowienie za niedozwolone i wpisem postanowienia do prowadzonego przez Prezesa UOKiK rejestru klauzul niedozwolonych pod pozycją 3178.

Kwestia różnego rodzaju problemów związanych z tego typu zobowiązaniemi kredytowymi pozostała nadal w zakresie zainteresowania organu nadzoru, który kontynuował współpracę z innymi organami, a w szczególności z Prezesem UOKiK. Przejawem takiej współpracy była w szczególności korespondencja dotycząca przekazania danych i analiz KNF, dotyczących praktyki banków związanych z realizacją umów. W piśmie z dnia 30 marca 2009 r. Prezes UOKiK zwrócił się do KNF z prośbą o przekazanie danych i analiz, dotyczących praktyki banków odnośnie stosowania kursów walut obcych na potrzeby rozliczeń związanych z kredytami hipotecznymi. W odpowiedzi organ nadzoru przekazał stosowne informacje i analizy.

Przejawem takiej współpracy było także pismo, w którym zwrócono uwagę Prezesa UOKiK na problemy z realizacją przyznanych konsumentom uprawnień do spłaty kredytów bezpośrednio w walucie, do której indeksowano/

ZAŁĄCZNIKI

denominowano kredyt. W odpowiedzi pismem z dnia 3 marca 2010 r. Prezes UOKiK zaproponował zorganizowanie spotkania roboczego przedstawicieli obu urzędów.

W piśmie z dnia 21 października 2010 r. zwrócono uwagę UOKiK na budzącą zastrzeżenia praktykę związaną ze stosowaniem przez jeden z banków spreadu walutowego w kredytach denominowanych w walutach obcych. Na podstawie zamieszczonej na stronie internetowej banku tabeli kursów walut ustalono, iż stosowany przez ten bank spread walutowy dla walut CHF i EUR wynosił 8,89%, podczas gdy spread dla pozostałych 11 walut był znacznie niższy i wałał się od 5,96% do 5,98%. Przekazane przez bank wyjaśnienia wskazywały, iż ustalane przez ten bank kursy kupna i sprzedaży walut obcych stosowane w kredytach denominowanych w tychże walutach nie były powiązane bezpośrednio z rzeczywistymi kosztami nabycia tejże waluty. Wysokość stosowanego przez Bank spreadu walutowego uzależniona była bowiem od analizy kosztowo-przychodowej danej grupy produktów. Mając na względzie ograniczone uprawnienia KNF w tym obszarze zasygnalizowano organowi ochrony konsumentów przedmiotowy problem. W odpowiedzi UOKiK poinformował o ograniczeniach kompetencji Prezesa UOKiK w przeciwdziałaniu opisanyem praktykom i uzależnieniu dalszych działań od uznania za niedozwolone, stosowanego przez inny bank postanowienia wzorca umowy odnoszącego się do zasad ustalania kursów walutowych na potrzeby rozliczania kredytów hipotecznych indeksowanych w walutach obcych. Pismem z dnia 13 czerwca 2011 r. zwrócono się do UOKiK z prośbą o poinformowanie, czy zapadł już prawomocny wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie z powództwa Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o uznanie za niedozwolone postanowienia wzorca regulującego zasady stosowania przez bank spreadu walutowego w kredytach indeksowanych w walutach obcych. Jednocześnie poproszono o przekazanie informacji o planowanych lub podjętych przez Prezesa UOKiK działaniach związanych z weryfikacją prawidłowości ustalania przez banki kursów walut obcych na potrzeby wykonywania umów o kredyt.

W piśmie z dnia 14 stycznia 2014 r. organ nadzoru nad rynkiem finansowym zwrócił uwagę UOKiK na budzące wątpliwości praktyki kolejnego banku, związane ze zmianą treści wzorca umowy w zakresie postanowień indeksowania/denominowania kredytów do walut obcych. UOKiK poinformował o wszczęciu postępowania w sprawie praktyki wymienionego banku i poprosił UKNF o przekazanie opinii na temat modelowego kształtu postanowień dotyczących sposobu ustalania kursów walut obcych na potrzeby rozliczania kredytów indeksowanych/denominowanych w walutach obcych. Pismem z dnia 29 sierpnia 2014 r. przekazano stanowisko UKNF w tej sprawie.

W piśmie UKNF z dnia 5 grudnia 2014 r. zwrócił uwagę UOKiK na budzącą wątpliwości praktykę banku w zakresie zawierania tzw. aneksów antyspreadowych. Jednocześnie poproszono UOKiK o wyrażenie opinii na temat prawidłowej praktyki w tym zakresie.

ZAŁĄCZNIKI

Pismem z dnia 22 stycznia 2016 r. UOKiK zwrócił się do UKNF o przedstawienie stanowiska w sprawie respektowania przez wskazany bank postanowień Rekomendacji S. W odpowiedzi z dnia 25 lutego 2016 r. UKNF przekazał stanowisko podkreślające niewiążący charakter wydawanych przez KNF rekomendacji.

Ponadto w 2016 r. UKNF przekazał do UOKiK informację o sygnałach od uczestników rynku bankowego, dotyczących konieczności uiszczenia przez nich składki z tytułu ubezpieczenia niskiego wkładu własnego. Kierowane do UKNF zastrzeżenia wskazywały, że klienci banków, opierając się na treści wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – XVII Wydział Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumenta sygn. akt XVII AmC 2600/11 z dnia 24 sierpnia 2012 r. oraz powołując się na wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie VI Wydział Cywilny sygn. akt VI Aca 1521/12 z dnia 20 listopada 2013 r. zwracali się do banków o zaniechanie pobierania składki z tytułu ubezpieczenia niskiego wkładu własnego albo żądanie zwrotu pobranych składek od momentu zawarcia umowy kredytowej.

Niezależnie od prowadzonej stałej współpracy z Prezesem UOKiK, prowadzono m.in. współpracę z innymi organami państwa. Przejawem takiej współpracy była korespondencja prowadzona z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów. W piśmie z dnia 7 listopada 2014 r. skierowanym do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów KNF stwierdziła m.in., że przyjmując założenie, że kredyt CHF został zaciągnięty po rzetelnej kalkulacji kosztów utrzymania i w takiej wysokości, która nie powoduje napięć w budżecie domowym oraz pozostawia odpowiedni bufor na wypadek niekorzystnych zmian, można stwierdzić, że ewentualny wzrost kursu franka szwajcarskiego nawet do poziomu 5 zł zostanie zaabsorbowany przez kredytobiorców. Problemy finansowe niektórych kredytobiorców wynikają z ich błędnych decyzji, polegających na kupnie nieruchomości po bardzo wysokich cenach w sytuacji silnej aprecjacji złotego, czy też zaciągnięciu kredytu w kwocie niedostosowanej do faktycznej sytuacji dochodowej. Ponadto część kredytów została wykorzystana na cele czysto konsumpcyjne lub też miała charakter inwestycyjny.

[Współpraca UKNF z innymi organami](#)

W piśmie z dnia 22 stycznia 2015 r. skierowanym do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów KNF przedstawiła analizę działań banków dotyczących zmian ogólnych warunków kredytów w kontekście przestrzegania prawnie chronionych interesów kredytobiorców-konsumentów.

UKNF przygotowywał także odpowiedzi na inne wystąpienia organów państwa, dotyczące różnego rodzaju problemów związanych z KORW. Korespondencja ta zazwyczaj związana była z interpelcjami poselskimi. W odpowiedziach wskazywano uprawnienia KNF w przedmiotowym obszarze i informowano o podjętych dotąd działaniach.

Ze względu na sygnały, jakie wpływały do UKNF, przedstawiające różne problemy związane z rozpatrywaniem reklamacji przez banki, m.in. w zakresie długotrwałego terminu oczekiwania na odpowiedź lub nierzetelnej odpowiedzi banku, oraz mając na uwadze cele nadzoru nad rykiem finansowym, UKNF zwrócił się do 20 banków komercyjnych z prośbą o przekazanie m.in. informacji, czy bank wprowadził/zaktualizował proce-

ZAŁĄCZNIKI

dury dotyczące procesu rozpatrywania reklamacji i zapewnił ich zgodność z ustawą o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym. Problematyka badana przez UKNF dotyczyła całego procesu reklamacyjnego w banku i nie została ograniczona tylko do umów kredytowych. Wszystkie banki poddane analizie poinformowały, że posiadają zaktualizowane procedury dotyczące procesu rozpatrywania reklamacji, w tym dotyczące wzorców umownych, jak również zaktualizowały w tym zakresie informacje na stronach internetowych.

5.3.3. Rzecznik Finansowy

Aktywna działalność
Rzecznika Finansowego
na rzecz ochrony
konsumentów KORW

Rzecznik Finansowy dokonał kompleksowej analizy prawnej postanowień umów o kredyty denominowane lub indeksowane do waluty obcej. Wyniki analizy zaprezentowane zostały w czerwcu 2016 r. w opracowaniu zatytułowanym „Analiza prawa wybranych postanowień umownych stosowanych przez banki w umowach kredytów indeksowanych do waluty obcej lub denominowanych w walucie obcej zawieranych z konsumen-tami” (dalej: Raport Rzecznika Finansowego lub Raport). Analizy dokonano w oparciu o dokumentację spraw dotyczących wniosków klientów banków, którzy w okresie od października 2015 r. do kwietnia 2016 r. zwrócili się do Rzecznika Finansowego o rozpatrzenie sprawy na skutek nieuwzględnienia ich roszczeń w procedurze reklamacyjnej. Raport został opracowany na podstawie 99 skarg złożonych do Rzecznika Finansowego, dotyczących 16 banków.⁵¹ Raport został udostępniony na stronie internetowej Rzecznika Finansowego oraz przesłany do wiadomości najważniejszym organom i instytucjom państwowym m.in. w celu rozważenia podjęcia zgodnych z kompetencjami tych podmiotów dalszych działań. Raport wysłany został do: Prezesa Rady Ministrów, Ministra Rozwoju, Ministra Finansów, Sejmowej Komisji Finansów Publicznych, Senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych, Komisji Nadzoru Finansowego, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Kancelarii Prezydenta RP. NIK zgadza się z jego zasadniczymi tezami. Raport przyczynił się do upowszechnienia wiedzy na temat klauzul abuzywnych w umowach kredytowych, nieprawidłowości w stosowaniu przez banki ustawy

⁵¹ W swoich pismach i wnioskach do Rzecznika Finansowego konsument korzystający z kredytów objętych ryzykiem walutowym najczęściej formułują następujące zarzuty pod adresem banków:

- a) stosowanie w umowach, regulaminach, ogólnych warunkach umowy, załącznikach czy aneksach do umów niedozwolonych postanowień umownych, w tym w szczególności postanowień:
 - zezwalających bankom na przeliczanie rat przy użyciu tabel kursowych wprowadzanych i ustalanych jednostronne przez bank, na które konsumenti nie mieli i nie mają żadnego wpływu;
 - umożliwiających bankom zmianę wysokościoprocentowania na podstawie nieprecyzyjnych lub nieweryfikowalnych klauzul modyfikacyjnych;
 - umożliwiających bankom pobieranie opłat (składek) tytułem tzw. ubezpieczenia niskiego wkładu własnego;
 - niezgodność z przepisami prawa (w dacie zawarcia umowy kredytu) mechanizmu waloryzacji (indeksacji) kredytu kursem waluty obcej,
- b) nieprawidłowości związane z wykonywaniem przez banki obowiązków wynikających z ustawy antyspreadowej;
- c) nieuwzględnianie przez niektóre banki pełnej ujemnej wartości wskaźnika LIBOR/EURIBOR.
- d) niestosowanie się przez banki do podjętych zobowiązań m.in. odmowne decyzje banków w przedmiocie restrukturyzacji zadłużenia, wymaganie dodatkowych zabezpieczeń.

ZAŁĄCZNIKI

antyspreadowej oraz nieuwzględnianiu lub niepełnym uwzględnianiu ujemnej stawki LIBOR zarówno wśród konsumentów, jak i profesjonalnych pełnomocników procesowych, którzy powołują się na Raport w pismach procesowych, co w ocenie Rzecznika Finansowego zwiększa szanse kredytobiorców na osiągnięcie pożądanego rezultatu postępowania sądowych. Rzecznik Finansowy przedstawił przykłady pism procesowych, przy których Raport był przekazywany do sądu jako załącznik, nie dysponował natomiast danymi, w ilu przypadkach tak było.

W dniu 3 kwietnia 2017 r. Rzecznik Finansowy wystąpił do Sądu Najwyższego z wnioskiem o podjęcie uchwały mającej na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie:

Czy na podstawie art. 385¹ i 385² ustawy Kodeks cywilny (...), badanie, w kontroli incydentalnej, przesłanek zgodności z dobrymi obyczajami i rażącego naruszenia interesów konsumenta – a więc nieuczciwego (abuzywnego) charakteru postanowienia (warunku) umowy – dokonywane jest według stanu z chwili zawarcia umowy, biorąc pod uwagę jej normatywną treść, uwzględniając okoliczności jej zawarcia oraz z odniesieniem, w momencie jej zawarcia do innych warunków tej umowy lub innej umowy, od której ta jest zależna, czy też ocena ta dokonywana jest z uwzględnieniem sposobu stosowania (wykonywania) badanego postanowienia i umowy w praktyce w okresie od daty jej zawarcia do chwili wyrokowania? W uzasadnieniu do wniosku Rzecznik przedstawił różne kierunki w prawomocnym orzecznictwie sądów krajowych, podkreślając, że rozbieżność w wykładni art. 385¹ i 385² kodeksu cywilnego występuje na tle zbliżonych, a nawet identycznych stanów faktycznych. Uzasadnienie do wniosku w wielu przypadkach zawierało także merytoryczne stanowisko Rzecznika odnośnie treści poszczególnych wyroków sądów różnych instancji. W dniu 20 czerwca 2018 r. Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów podjął uchwałę stwierdzającą, że oceny, czy postanowienie umowne jest niedozwolone (art. 385¹ § 1 kc), dokonuje się według stanu z chwili zawarcia umowy⁵². Jest to rozstrzygnięcie, które powinno być korzystne dla kredytobiorców. Część sądów odmawiała bowiem uwzględnienia roszczeń kredytobiorców, uzając, że chociaż postanowienia umów nosiły znamiona niedozwolonych postanowień umownych, to banki nie wykorzystywały ich w sposób niekorzystny dla klientów. SN uznał, że nie ma znaczenia, w jaki sposób umowa jest wykonywana, liczy się sam fakt abuzywności danej klauzuli.

Rzecznik Finansowy przedstawał swój pogląd dotyczący projektów ustaw mających na celu rozwiązywanie problemu kredytów waloryzowanych kursem waluty i denominowanych w walucie obcej. Rzecznik prezentował stanowisko, że wypracowanie ustawowego rozwiązania uniwersalnego z punktu widzenia wszystkich kredytobiorców może okazać się trudne, w szczególności mając na uwadze wielość wzorców umownych stosowanych przez banki, a także np. wielość stosowanych w nich mechanizmów indeksacji czy denominacji. W ocenie Rzecznika Finansowego należałoby przede wszystkim dążyć do wyeliminowania z zawartych umów tych nieprawidłowości, na które Rzecznik zwracał uwagę w Raporcie.

⁵² Sygn. akt III CZP 29/17.

ZAŁĄCZNIKI

Rzecznik Finansowy, uczestniczył w pracach nad projektem ustawy o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami, przesyłając w trakcie konsultacji do Ministra Finansów swoje uwagi.

Rzecznik Finansowy podjął szereg działań informacyjnych wobec właściwych organów nadzoru i kontroli, a także innych instytucji państwowych, dotyczących dostrzeżonych nieprawidłowości w działalności banków w obszarze udzielania kredytów KORW. Poza przesłaniem do właściwych organów Raportu, Rzecznik Finansowy w czterech przypadkach informował Prezesa UOKiK o zauważonych potencjalnie niedozwolonych praktykach banków (w tym w jednym przypadku w odpowiedzi na zapytanie z UOKiK), w trzech przypadkach przedstawał stanowisko przewodniczącym komisji sejmowych, w jednym przypadku poinformował Przewodniczącego KNF o dostrzeganych nieprawidłowościach oraz przekazał informację Kancelarii Prezydenta RP o ograniczonej możliwości korzystania przez osoby, które zawarły umowy o kredyty hipoteczne ze wsparcia, którego źródłem finansowania jest Fundusz Wsparcia Kredytobiorców⁵³.

5.4. Wspieranie konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym w dochodzeniu ich praw

5.4.1. Urząd ochrony konkurencji i konsumentów

W ocenie NIK, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wywiązywał się z obowiązków dotyczących zawiadomień i skarg konsumentów związanych z umowami KORW, poprzez udzielanie rzetelnych odpowiedzi na indywidualne zawiadomienia konsumentów. Jednakże przyjęte rozwiązania organizacyjne dotyczące sposobu rejestrowania spraw indywidualnych oraz nieprzestrzeganie przez pracowników przepisów Instrukcji kancelaryjnej UOKiK w zakresie przechowywania dokumentów ograniczają rzetelny monitoring występujących na rynku konsumenckim nieprawidłowości. Urząd nie w pełni rzetelnie realizował także zadania w zakresie udostępniania informacji publicznej na indywidualny wniosek, o czym świadczy zaniechanie udzielenia informacji w 15% zbadanych indywidualnych wniosków.

Rozpatrywanie zawiadomień i skarg

W okresie od 1 stycznia 2005 r. do dnia 19 lipca 2017 r. do UOKiK wpłynęły 63.822 skargi i zawiadomienia konsumentów, w tym do delegatur 30.632.

UOKiK nie posiada pełnej informacji dotyczącej liczby skarg i zawiadomień związanych z umowami/wzorami umów KORW. Jak wyjaśniła Wiceprezes UOKiK, funkcjonujący w Urzędzie system kancelaryjny uniemożliwia szczegółowe ustalenie, jakiego rodzaju umów sprzedaży lub usług dotyczą skargi i zawiadomienia.

⁵³ Fundusz Wsparcia Kredytobiorców został utworzony na mocy ustawy z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy (Dz. U. poz. 1925).

ZAŁĄCZNIKI

Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając działania UOKiK związane z bieżącym monitoringiem występowania negatywnych zjawisk dotyczących konsumentów, stoi na stanowisku, że brak rozwiązań systemowych umożliwiających uzyskanie pełnych danych pod względem rodzaju przedmiotu zawiadomień, ich ewentualnego występowania terytorialnego, a w szczególności występowania czasowego, nie pozwala na pełny monitoring zgłoszonych przez konsumentów nieprawidłowości. Zdaniem NIK, jednym z takich systemowych rozwiązań byłoby uwzględnienie zalecenia Komisji Europejskiej z dnia 12 maja 2010 r. w sprawie stosowania zharmonizowanej metodologii klasyfikacji i zgłaszania skarg i zapytań konsumentów⁵⁴, zawierającego między innymi hierarchiczną klasyfikację przedmiotów sprzedaży i usług, z wyszczególnieniem m.in. spraw dotyczących kredytów hipotecznych i pożyczek mieszkaniowych. Powyższe zalecenie nie zostało zastosowane w dotychczasowym systemie ewidencjonowania tego rodzaju zdarzeń, gdyż nie ma ono – jak wskazała Wiceprezes UOKiK – charakteru wiążącego. Jednakże, biorąc pod uwagę przeciętny średnioroczny wpływ tego rodzaju spraw do UOKiK w liczbie ponad 5 tys., wskazanym byłoby – pomimo braku wiążącego charakteru tego zalecenia – zastosowanie postulowanych rozwiązań Komisji Europejskiej w tym zakresie, co umożliwiłoby pozyskanie pełnej informacji w zależności od przedmiotu sprzedaży bądź usługi.

Oprócz ogólnie funkcjonującego w UOKiK rejestru dotyczącego powyższych spraw, prowadzony jest również rejestr spraw wpływających do Departamentu Ochrony Interesów Konsumentów, w którym w okresie od początku 2014, tj. od momentu jego zaprowadzenia, do dnia 26 października 2017 r. zaewidencjonowano 861 spraw dotyczących skarg i zawiadomień od konsumentów w zakresie umów KORW, zawartych z 19 bankami⁵⁵.

W wyniku szczegółowego badania próby skarg i zawiadomień dotyczących KORW stwierdzono, że na 44 zbadane sprawy w jednej brak było całości dokumentacji, a w innej brak było części dokumentacji Departament Ochrony Interesów Konsumentów nie odnalazł części z wnioskowanej w toku kontroli korespondencji między UOKiK a konsumentami. Największy napływ sygnałów konsumentów dotyczących problematyki CHF pokrywał się z czasem największych braków kadrowych w Wydziale Monitoringu. Większość pracowników, którzy udzielali odpowiedzi na przedmiotową korespondencję, nie pracuje już w urzędzie. Powoduje to trudność ze zlokalizowaniem akt sprawy i wyjaśnieniem okoliczności udzielenia odpowiedzi na wpływającą do UOKiK korespondencję. W ocenie NIK, nieprzedstawienie dokumentów do kontroli wskazuje na nieprzestrzeganie przez

⁵⁴ Dz. Urz. UE L 136/1 z 2.06.2010 r.

⁵⁵ Alior Bank S.A., Bank Gospodarstwa Krajowego, BGŻ PNB Paribas S.A., Bank BPH S.A., Bank Zachodni WBK S.A., Bank Handlowy w Warszawie S.A., Credit Agricole Bank Polska S.A., Deutsche Bank Polska S.A., DNB Bank Polska S.A., Euro Bank S.A., Getin Noble Bank S.A., ING Bank Śląski S.A., mBank S.A., Bank Millennium S.A., PKO Bank Polski S.A., PKO Bank Hipoteczny S.A., Bank Pekao S.A., Raiffeisen Bank Polska S.A., Santander Consumer Bank S.A.

ZAŁĄCZNIKI

pracowników Urzędu przepisów Instrukcji kancelaryjnej⁵⁶ w zakresie przechowywania dokumentacji w komórkach organizacyjnych i brak nadzoru w tym zakresie. W konsekwencji, zdaniem NIK, w tych przypadkach utrudnione było rzetelne monitorowanie spraw związanych ze zgłoszonymi przez konsumentów skargami i zawiadomieniami dotyczącymi umów KORW.

W wyniku zbadania dostępnej dokumentacji z ww. próby skarg i zawiadomień konsumentów w sprawach dotyczących KORW⁵⁷ stwierdzono, że w 39 sprawach Urząd udzielił odpowiedzi rzetельnie, adekwatnie do treści złożonych skarg i zawiadomień. W przypadku zawiadomień i niezałatwienia sprawy (nieprzekazania zgłoszającemu zawiadomienie informacji na piśmie o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia wraz uzasadnieniem) w terminie określonym w art. 35 § 3 kpa, UOKiK – zgodnie z art. 36 kpa – informował o przyczynach zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy, a następnie udzielał odpowiedzi w terminie wskazanym w informacji.

W wyniku szczegółowego badania próby skarg i zawiadomień dotyczących KORW NIK stwierdziła, że cztery ze zbadanych 44 spraw zawierały również wnioski o udzielenie informacji publicznej. Wnioskodawcy, powołując się na art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zwróciли się o wskazanie liczby postępowań wyjaśniających wszczętych wobec banków po wydaniu istotnego poglądu w sprawie kredytów objętych ryzykiem walutowym.

Naczelnik Wydziału Monitoringu w Departamencie Ochrony Interesów Konsumentów UOKiK, działając z upoważnienia Prezesa UOKiK, powiadomił wnioskodawców o późniejszym terminie udzielenia odpowiedzi. Powiadomienia wystosowano po terminie określonym w art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W ostatecznej udzielonej odpowiedzi, zamieszczonej na wskazanej wnioskodawcom stronie internetowej nie udostępniono ww. wnioskowanych informacji.

Jak wyjaśniła Wiceprezes UOKiK, powyższe wnioski nie stanowiły zapytań o informację publiczną, bowiem nie miały na celu uzyskania informacji o sprawach publicznych. Wiceprezes UOKiK wskazała między innymi, że powyższe sprawy nie były kwalifikowane jako wnioski o udostępnienie informacji publicznej przez względ na strukturę zapytania, która wskazywała na to, że intencją nadawcy było złożenie wniosku, tylko w sytuacji gdy Prezes UOKiK wszczyna postępowania wyjaśniające w sprawach, których dotyczyła pozostała część wiadomości. Prezes UOKiK nie wszczyna postępowaan, o które pytano, dlatego zgodnie z intencją nadawców UOKiK odstąpił od udzielenia odpowiedzi na pozostałe poruszone w pismach kwestie.

⁵⁶ Zgodnie z §40 ust. 1 i 2 Instrukcji kancelaryjnej UOKiK ustalonej zarządzeniem nr 3/2016 Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 20 kwietnia 2016 r., zmienionej zarządzeniem nr 16/2017 z dnia 19 lipca 2017 r., dokumentacja przechowywana jest w komórkach organizacyjnych i w archiwum zakładowym oraz powinna być zabezpieczona przed wglądem osób postronnych, uszkodzeniem, zniszczeniem i utratą. Kierownicy komórek organizacyjnych pełnią funkcję koordynatorów czynności kancelaryjnych (§50 ust. 1) i są odpowiedzialni za przestrzeganie i stosowanie niniejszej instrukcji (§50 ust. 7).

⁵⁷ Zbadana próba 44 spraw zawierała 34 skargi, w tym 26 zawiadomień, oraz 9 zawiadomień w sprawach KORW, w jednej sprawie brak było dokumentów.

ZAŁĄCZNIKI

W ocenie UOKiK nadawcy świadomie użyli konstrukcji, która miała na celu skierowanie sprawy do rozpatrzenia według jednej procedury, bez konieczności przedstawiania dwóch stanowisk do jednego zapytania.

Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, iż informacja o fakcie wszczęcia/braku wszczęcia postępowania wyjaśniającego jest informacją publiczną. Jak wskazał WSA w Opolu „informacją publiczną jest, co do zasady, informacja o fakcie wydania bądź nie decyzji administracyjnej przez organ, gdyż jest to wiadomość dotycząca działania organu w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej” (wyrok z dnia 2 lipca 2013 r., sygn. akt II SAB/Op 37/13). Należało zatem wnioskowanej informacji udzielić.

UOKiK nie podjął natomiast działań, aby załatwić powyższe sprawy dotyczące przedmiotowych wniosków. Zdaniem NIK, wnioskowaną informację należało udostępnić albo – w przypadku wystąpienia odpowiednich przesłanek wskazanych w ustawie – wydać decyzję o odmowie jej udostępnienia bądź decyzję o umorzeniu postępowania. UOKiK natomiast nawet nie poinformował wnioskodawcy, iż w jego ocenie wnioskowana informacja nie stanowi informacji publicznej.

Wydawanie istotnych poglądów w sprawach kredytów objętych ryzykiem walutowym

Wobec braku rozwiązań systemowych, dotyczących usunięcia skutków niedozwolonych praktyk stosowanych przez banki w umowach kredytów objętych ryzykiem walutowym, niektórzy kredytobiorcy podejmowali działania, mające na celu odzyskanie od banków na drodze sądowej zwrotu środków niesłusznie pobranych przez banki.

Według danych zebranych przez UKNF w drodze ankiet, przeprowadzonych w 14 bankach w największym stopniu zaangażowanych w omawiane kredyty, w kwietniu 2017 r. pozwami indywidualnymi i zbiorowymi objętych było ok. 6.900 umów kredytowych. To mniej niż 0,7% wszystkich umów zawartych przez banki. Ponad 80% kredytów objętych pozwami (5.653 kredyty) została udzielona przez dwa banki. Wynikało to z faktu, że wobec tych banków prowadzonych było łącznie pięć postępowań grupowych.

Natomiast z informacji zebranych przez NIK w listopadzie 2017 r. wynika, że prowadzonych było osiem postępowań grupowych przeciwko czterem bankom, dotyczących 8.853 umów kredytowych. W postępowaniach tych kredytobiorców reprezentowali miejscy lub powiatowi rzecznicy konsumentów. Korzystanie z ich pomocy pozwalało kredytobiorcom na uniknięcie części opłat. Do końca 2017 r. żadne z tych postępowań nie zostało zakończone. Ich przebieg oraz bariery związane ze sprawnym ich prowadzeniem zostały omówione w rozdziale 5.4.5 niniejszej informacji o wynikach kontroli.

Z danych ankietowych UKNF wynika, że na 400 spraw indywidualnych, zakończonych do końca kwietnia 2017 r. prawomocnymi bądź nieprawomocnymi orzeczeniami, w 266 przypadkach (66,5%) sądy uznawały w całości lub części powództwa kredytobiorców. Rozstrzygnięcia takie zapadły przeciwko siedmiu bankom.

Przedmiotem spraw sądowych były w szczególności roszczenia kredytobiorców wynikające z postanowień umownych określających zasady stosowania kursów walut obcych do ustalania wysokości zadłużenia lub

Prezes UOKiK rozpoczął aktywną pomoc konsumentom poprzez przedstawianie sądom istotnych poglądów w sprawach dotyczących umów KORW

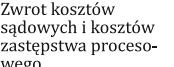
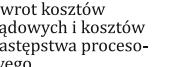
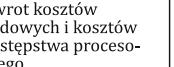
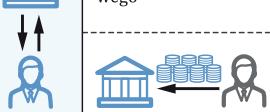
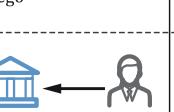
ZAŁĄCZNIKI

płatności wynikających z umowy kredytu, zasady ustalania wysokości oprocentowania oraz postanowień dotyczących ubezpieczenia kredytu hipotecznego z niskim udziałem własnym kredytobiorcy. Były one zróżnicowane.

Wyroki zapadłe w związku z kontrolą incydentalną stosowanych przez banki klauzul waloryzacyjnych prowadziły w szczególności do unieważnienia całej umowy z wzajemnym zwrotem świadczeń między bankiem i kredytobiorcą, bezskuteczności klauzul, po których przeliczany był wypłacany kredyt bądź raty spłat, bądź do zmiany dotychczasowych klauzul waloryzacyjnych, odwołujących się do tabel kursowych banków, na klauzule przewidujące przeliczanie kredytu i rat według średniego kursu NBP lub tego kursu z dodatkową marżą. Podstawowe skutki takich orzeczeń dla kredytobiorcy i banku przedstawia poniższa infografika.

Infografika nr 10

Przykładowe wyroki sądów w sprawie klauzul waloryzacyjnych oraz ich skutki dla banków i kredytobiorców

	NIEWAŻNOŚĆ CAŁEJ UMOWY	NIEWAŻNOŚĆ KLAUZUL ROZLICZENIOWYCH	ZAMIANA KLAUZULI PRZELICZENIOWEJ NA OPARTĄ NA KURSIE NBP	SPRAWA PRZEGRANA PRZEZ KREDYTOBIORCĘ
WARUNKI UMOWY PO WYROKU				
PLN ↔ CHF	UMOWA UNIEWAŻNIONA	USUNIĘCIE KLAUZULI PRZELICZENIOWEJ Zamiana na kredyt złotowy	KURS ŚREDNI OGŁASZANY PRZEZ NBP	BEZ ZMIAN Kurs wg umowy
%		LIBOR + MARŻA	LIBOR + MARŻA	LIBOR + MARŻA
WZAJEMNE ROZLICZENIA PO WYROKU (PODSTAWOWE ELEMENTY)				
	 ① Zwrot wszystkich kosztów kredytu poniesionych przez kredytobiorcę  ② Zwrot kosztów sądowych i kosztów zastępstwa procesowego	 ① Zwrot kosztów kredytobiorcy poniesionych z tytułu osłabienia złotego do waluty kredytu  ② Zwrot kosztów sądowych i kosztów zastępstwa procesowego	 ① Zwrot różnicy między kursem banku a kursem NBP przy wypłacie transzu kredytu i poszczególnych rat spłaty  ② Zwrot kosztów sądowych i kosztów zastępstwa procesowego	 —
	 ① Zwrot całego kredytu (kredytobiorca może ubiegać się o kredyt złotowy na refinansowanie spłaty unieważnionego kredytu lub dokonać spłaty ze środków własnych)	 ① Zwrot korzyści kredytodawcy uzyskanych, gdy złoty umocnił się w stosunku do kursu po jakim przeliczono zaciągany kredyt	 —	 ① Zwrot kosztów zastępstwa procesowego

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

ZAŁĄCZNIKI

Zróżnicowanie wyroków sądowych dotyczących klauzul waloryzacyjnych wynikało z różnej oceny przez sądy abuzywnego charakteru klauzul oraz skutków abuzywności.

1) Wyroki stwierdzające nieważność całej umowy kredytowej

Wyroki takie zapadły w szczególności, gdy sąd uznał, że postanowienia, w których bank zastrzegł sobie w umowie prawo do ustalenia kursu, po jakim waloryzowane są płatności związane z kredytem, bez odniesienia do jakichkolwiek obiektywnych danych, są abuzywne i zgodnie z art. 385¹ § 1 kc są bezskuteczne (nie wiążą konsumenta), a jednocześnie nie da się wykonać tak zmienionej umowy (po wyeliminowaniu klauzul abuzywnych) zgodnie z prawem, z uwagi na niemożność ustalenia kursu waluty obcej, według której miała być wyliczona wysokość zobowiązania kredytobiorcy oraz wysokości poszczególnych rat. Sądy w ten sposób także nie dopuszczały, żeby kredyt stał się kredytem złotowym nieindeksowanym/niedenominowanym do waluty obcej i jednocześnie pozostał oprocentowany stawką LIBOR dla franka szwajcarskiego, powiększoną o marżę banku. W ocenie sądów do kredytów w walucie polskiej nie jest możliwe stosowanie stawki LIBOR. Nie jest to stawka abstrakcyjna, określająca koszt pozyskania pieniądza w dowolnej walucie, tylko w tej walucie, dla której stawka ta została ustalona. W związku z tym, że nie istnieje na rynku stawka LIBOR dla waluty polskiej nie można zatem wyliczyć oprocentowania kredytu wyrażonego w złotych w wyniku wyeliminowania abuzywnej klauzuli waloryzacyjnej. Art. 69 ust. 1 ustawy Prawo bankowe nie przewiduje korzystania z cudzego kapitału bez żadnego wynagrodzenia uiszczonego w formie odsetek i (lub) prowizji. Uznanie za abuzywne postanowień umownych dotyczących indeksacji zawartych w umowie kredytowej skutkowało zatem – w ocenie części sądów – niemożliwością realizacji umowy zgodnie z art. 69 Prawa bankowego, a wobec naruszenia przez bank zasad współżycia społecznego, w szczególności zasady uczciwości i przyzwoitości zgodnie z art. 58 § 3 kc, jest ona nieważna. Z kolei w części orzeczeń sądy stwierdzały, że wyeliminowanie z umowy postanowień dotyczących oprocentowania kredytu opartego o stawkę LIBOR nie prowadzi do powstania luki niepozwalającej wykonać umowy. Brak określenia wysokości zmiennego oprocentowania w umowie może być uzupełniony bądź przez odwołanie się do zasad określonych we wzorcu umownym (regulaminie) dla kredytów udzielonych w złotych polskich, bądź też, jeśli pierwszy ze sposobów okaże się niemożliwy, przez odwołanie do treści art. 359 § 2 kc, który określa, że jeżeli wysokość odsetek nie jest w inny sposób określona, należą się odsetki ustawowe. Jednak mając na względzie poszanowanie woli stron umowy, jak również niemożność przyjęcia takich skutków wprowadzenia do umowy niedozwolonych postanowień, które byłyby niekorzystne dla konsumenta, przyjąć, w ocenie sądu, należało, że z okoliczności wynika, że bez dotkniętych częściową nieważnością postanowień dotyczących wysokości oprocentowania, umowa nie zostałaby zawarta, a w konsekwencji, że jest w całości nieważna.

2) Wyroki stwierdzające bezskuteczność klauzuli waloryzacyjnej i związanie stron umową w pozostałym zakresie

ZAŁĄCZNIKI

W niektórych wyrokach sądy orzekały o bezskuteczności klauzuli waloryzacyjnej, pozostawiając w mocy pozostałe postanowienia, w tym oprocentowanie kredytu według stawki LIBOR, powiększonej o marżę banku. Za takim rozwiązańiem – w ocenie sądów – przemawiał art. 385¹ kc, art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Umowa taka była uznawana za nienaruszającą art. 69 ustawy Prawo bankowe, gdyż oprocentowana według stawki LIBOR powiększonej o marżę była nadal umową odpłatną. Nie miało przy tym znaczenia, że bank zapewne nie zawarłby umowy na kredyt złotowy wedle oprocentowania opartego o stawkę LIBOR. Uznawano, że okoliczność, iż wobec zamieszczenia w umowie klauzuli abuzywnej powstaną skutki odmienne od zamierzonych przez strony, nie zwalniają sądu z obowiązku zastosowania bezwzględnie wiążącego przepisu art. 385¹ § 1 kc i stwierdzenia abuzywności. Jeżeli nawet ekonomicznym skutkiem potencjalnego wyroku było uzyskanie przez kredytobiorcę kredytu na warunkach korzystniejszych od występujących na rynku, to skutek ten był spowodowany tylko zamieszczeniem w umowie przez bank klauzuli sprzecznej z prawem. Sąd nie może zignorować tej sprzeczności kierując się interesem ekonomicznym banku. Bank mógł i powinien być skonkretyzować warunki zmiany oprocentowania w taki sposób, aby w przyszłości mogła być dokonana należyna ocena, czy rzeczywiście one wystąpiły i czy w związku z tym zmiana oprocentowania jest obiektywnie usprawiedliona. Negatywny skutek finansowy dla banku, jaki wiąże się z uznaniem pewnych postanowień za bezskuteczne, jest celowym działaniem prawodawcy. Bank poprzez nieuczciwe postanowienia umowne rażąco naruszał interesy konsumenta i dzięki nim osiągał nieuczciwe korzyści. Pozbawienie banku korzyści płynących z tych postanowień umownych może prowadzić do obowiązku banku dalszego wykonywania umowy na znacznie gorszych warunkach, być może nawet takich, których by nigdy nie zaakceptował, gdyby z góry wiedział, że jego umowa zostanie przez sąd w części uznana za bezskutecną.

3) Wyroki zmieniające zasady waloryzacji płatności z tytułu kredytu na oparte na średnim kursie NBP lub kursie rynkowym

Takie wyroki były wynikiem przyjęcia przez sądy, że nie ma podstaw do uznania, że wykazanie abuzywności konkretnych postanowień umownych może zmierzać do usunięcia mechanizmu indeksacji z zawartej umowy kredytu, a tym samym do zmiany zawartego kredytu indeksowanego na zwykły kredyt złotowy przy jednoczesnym zachowaniu oprocentowania właściwego dla kredytu denominowanego lub indeksowanego do waluty obcej. W sytuacji, gdy zgodną intencją stron było zawarcie umowy o kredyt denominowany/indeksowany do walut obcych, stanowiąoby to zbyt daleką ingerencję w treść umowy. Świadczenia kredytobiorcy nadal powinny być waloryzowane według ustalonego przez strony miernika wartości, czyli waluty szwajcarskiej, albowiem stosownie do art. 385¹ § 2 kc niedozwolone postanowienia umowne nie wiążą stron, ale są one związane umową w pozostałym zakresie. Pomimo wyeliminowania abuzywnych postanowień umownych dotyczących sposobu waloryzacji świadczenia

ZAŁĄCZNIKI

nadal pozostaje bowiem w mocy postanowienie umowne wprowadzające tę waloryzację. Powołując się na dopuszaną w orzecznictwie możliwość zastosowania skutków art. 56 kc przez odwołanie do ustalonych zwyczajów i możliwość przyjęcia, że kursem, który zwyczajowo obowiązuje, jest średni kurs NBP bądź kurs NBP z marżą banku, która stanowiłaby gwarantowane, minimalne wynagrodzenie w uczciwym, konsumenckim obrocie prawnym.

4) Wyroki oddalające powództwa kredytobiorców

Takie wyroki zapadały m.in. gdy sądy uznawały, że:

- kredytobiorca nie był konsumentem w rozumieniu art. 22¹kc, bo np. kupił mieszkanie na wynajem albo prowadził w nim działalność gospodarczą i nie mógł dochodzić swoich roszczeń na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego chroniących konsumentów,
- klauzule waloryzacyjne w umowie zostały sformułowane w sposób jednoznaczny i nie miały charakteru abuzywnego, ponieważ zapisy umowne odsyłające do tabeli kursowej banku dla określenia kwoty kredytu waloryzowanego kursem kupna waluty obcej według tabeli kursowej banku określonej na podstawie kursu kupna waluty z tabeli kursowej banku z dnia i godziny uruchomienia kredytu, a następnie rat kredytu nie dawały pola do nieakceptowalnej dowolności w kształtowaniu obowiązków konsumenta; stanowisko to abstrahowało od faktu, że nie zostały ustalone zasady określania kursów w tych tabelach,
- kredytobiorca nie udowodnił, że w związku z nieobowiązywaniem abuzywnych klauzul powinien ponieść niższe obciążenia na rzecz banku.

W piśmie z 16 stycznia 2018 r. Prezes Sądu Okręgowego w Warszawie, na podstawie art. 22 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych⁵⁸, poinformowała Pierwszą Prezesą Najwyższego o istotnych rozbieżnościach w orzecznictwie Sądu Okręgowego w Warszawie i sądach rejonowych w jego okręgu w sprawach dotyczących roszczeń wynikających z umów kredytu bankowego, udzielonych we frankach szwajcarskich lub waloryzowanych kursem franka szwajcarskiego, dotyczących stosowania niedozwolonych postanowień umownych⁵⁹. Zdaniem NIK, rozczygnięcie tych rozbieżności przez Sąd Najwyższy stanowiłoby istotne ułatwienie w rozwiązyaniu problemu stosowania przez banki klauzul abuzywnych i usunięciu ich negatywnych skutków dla kredytobiorców. Stworzyłoby to warunki do ustawowego rozwiązyania tych kwestii.

W 2016 r. Prezes UOKiK uzyskał prawo, w przypadku gdy uzna, że przemawia za tym interes publiczny, do przedstawiania sądowi istotnego poglądu, w którym przedstawia argumenty i poglądy ważne dla danego sporu, wspierając w ten sposób proces sądowy i dzieląc się z sądem wiedzą i dorobkiem orzeczniczym w zakresie prawa ochrony konsumentów. Do 30 listopada 2017 r. Prezes UOKiK przedstawił sądom 217 istotnych poglądów

⁵⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 23, ze zm.

⁵⁹ <http://bip.warszawa.so.gov.pl/artykul/113/3289/wystapienie-prezesa-sadu-okregowego-w-warszawie-sso-joanny-bitner-do-pani-prof-malgorzaty-gersdorf-pierwszego-prezesa-sadu-najwyzszego>

ZAŁĄCZNIKI

w sprawach dotyczących umów KORW, w tym 176 dotyczących kwestionowanych przez konsumentów zapisów dotyczących denominacji/indeksacji kwoty kredytu oraz rat kredytu. W pięciu sprawach do tego czasu sąd wydał orzeczenia, w tym trzy prawomocne, z których dwa były zgodne z istotnym poglądem Prezesa UOKiK. W 19 sprawach Prezes UOKiK odmówił wydania istotnego poglądu.

W wyniku szczegółowego badania sposobu załatwienia pięciu wniosków konsumentów o przedstawienie istotnego poglądu w sprawie, dobranych w sposób celowy według osądu kontrolera, stwierdzono, że w przypadku trzech spraw, w których wskazano na brak możliwości wydania przedmiotowego poglądu, przyczyną powyższego było: przekazanie przez wnioskodawców niekompletnych dokumentów oraz krótki, niespełna miesięczny termin na przedstawienie poglądu; wpływ wniosku po zakończeniu postępowania sądowego w pierwszej instancji i brak informacji o wszczęciu postępowania odwoławczego; brak informacji o toczącym się postępowaniu sądowym.

UOKiK wskazał na wiele rozbieżności w orzecznictwie sądów na tle sporów wynikających z umów KORW zawieranych z konsumentami i zwrócił uwagę, że sądy rozstrzygające te spory powinny dokonywać oceny ewentualnej abuzywności postanowień umowy, a nie rozpatrywać to, w jaki sposób umowy są wykonywane w oparciu o niedozwolone postanowienie umowne. Wiceprezes UOKiK wskazała również, że w ocenie Prezesa UOKiK jest to szczególnie istotne z punktu widzenia konsumentów będących stroną umów kredytów i pożyczek hipotecznych odnoszących się do walut obcych. Kolejną kwestią jest problem nieuznawania przez sądy rozpatrujące indywidualne sprawy prawomocnych orzeczeń, na mocy których postanowienie wzorca umowy uznane zostało za niedozwolone, a w konsekwencji tego wpisane do prowadzonego przez Prezesa UOKiK rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone. Jak podała Wiceprezes UOKiK, w opinii Prezesa UOKiK efektywna ochrona nieprofesjonalnych uczestników rynku wymaga właściwego ukształtowania zasad postępowania cywilnego oraz stworzenia odpowiednich instrumentów gwarantujących skuteczne dochodzenie roszczeń. Dodatkowo Wiceprezes UOKiK wskazała na trudność z dostępem do orzecznictwa sądów powszechnych z udziałem konsumentów, które nie zostało wyodrębnione w wykazie spraw podlegających symbolizacji.

Prezes UOKiK, realizując obowiązki wynikające z art. 20 ustawy z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich⁶⁰, prowadził rejestr podmiotów uprawnionych do prowadzenia postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich. Rejestr ten jest dostępny dla konsumentów na stronie internetowej UOKiK: <http://polubowne.uokik.gov.pl/>. Na stronie tej zamieszczono również informacje dla konsumentów chcących skorzystać z tej formy załatwienia spraw spornych.

ZAŁĄCZNIKI

Działania legislacyjne Prezesa UOKiK

Roszczenia majątkowe wynikające z kredytów objętych ryzykiem walutowym są na zasadach ogólnych obejmowane przedawnieniem. Prezes UOKiK jako osoba odpowiedzialna, zgodnie z planowanym na I kwartał 2016 r. terminem przyjęcia projektu przez Radę Ministrów, opracował projekt ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich. Zawarł w nim przepis art. 36, że wszczęcie postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich przerywa bieg przedawnienia roszczenia będącego przedmiotem sporu, a przedawnienie nie biegnie na nowo, dopóki postępowanie to nie zostanie zakończone. Ponadto zgłosił uwagę do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o prawach konsumenta (Numer projektu UD245), w którym przewidziano skrócenie terminu przedawnienia roszczeń z 10 lat (zmiana art. 118 kc) do 6 lat (art. 1 projektu). Zmiana ta, zdaniem Prezesa UOKiK, mogła zagrażać dochodzeniu roszczeń przez konsumentów. Minister Sprawiedliwości uwzględnił powyższą uwagę poprzez uzupełnienie w dniu 28 listopada 2017 r. przepisu art. 4 projektowanej ustawy określającego, że do przysługujących konsumentom roszczeń powstały przed wejściem w życie tej ustawy stosuje się dotychczasowe przepisy o terminach przedawnienia.

5.4.2. Urząd komisji nadzoru finansowego Reakcja na skargi

Od początku 2008 r. do połowy 2017 r. do UKNF wpłynęło 1.268 skarg dotyczących KORW. Najwięcej skarg złożono w 2009 r. – 393 oraz w 2015 r. – 370. Najmniej skarg złożono w 2010 r. – 27 oraz w 2014 r. – 40. Przedmiotem skarg było przede wszystkim nieobniżanie oprocentowania kredytów (zgodnie z warunkami umów) w przypadku obniżenia stawki LIBOR – 558 skarg, tj. 44,0% skarg dotyczących KORW, oraz stosowanie spreadu walutowego – 262 skargi, tj. 20,7% ogółu złożonych skarg dotyczących KORW. Udział skarg dotyczących KORW w liczbie wszystkich skarg na banki komercyjne nie przekraczał 8%. W rejestrze skarg UKNF od lipca 2009 r. były rejestrowane jako odrębny podziór skargi dotyczące kredytów hipotecznych. W poszczególnych latach od 2010 r. do I półrocza 2017 r. udział skarg dotyczących KORW w stosunku do skarg związanych z wszystkimi rodzajami kredytów hipotecznych wynosił: 6,6%, 22,0%, 15,1%, 10,8%, 8,7%, 40,0%, 14,5% oraz 20,6%.

Podejmowane przez UKNF interwencje na skargi konsumentów KORW kończyły się dla nich pozytywnie w co trzecim przypadku

Dokonana przez NIK analiza raportów sporządzanych przez DOK, dotyczących banków komercyjnych za lata 2010-2016 wykazała, że na 28 raportów kwartalnych w 11 raportach poruszane były sprawy dotyczące KORW.

NIK poddała kontroli 30 skarg wybranych celowo z rejestru skarg dotyczących KORW (po trzy z każdego roku). Przy badaniu brano pod uwagę skuteczność działań UKNF oraz zgodność sposobu i terminu działania z obowiązującymi procedurami. W przypadku 10 na 30 skarg UKNF podjął interwencję, która zakończyła się pozytywnym efektem dla skarżących. W przypadku pięciu skarg Urząd nie podjął interwencji, ponieważ zawierały one adnotacje, że zostały przekazane do wiadomości UKNF. Dla czterech z tych skarg działania DOK ograniczały się do przesłania pisma do skar-

ZAŁĄCZNIKI

żących z informacją, w jaki sposób będą przetwarzane ich dane osobowe. W pozostałych 15 przypadkach analiza dokumentów wskazuje, że UKNF zrezygnował z podejmowania interwencji, poprzestając na wysłaniu automatycznie generowanej odpowiedzi do skarżących, zamykał sprawę bez jakiegokolwiek komentarza lub poprzestawał na otrzymaniu odpowiedzi banku, która nie uznawała racji skarżących.

NIK zwróciła uwagę na sposób dokumentowania postępowania ze skargami. W dokumentacji nie ma śladu, że prowadzący sprawę analizował skargę lub w przypadku podjęcia interwencji analizował końcową odpowiedź banku pod kątem jej rzetelności. W przypadkach, gdy nie podjęto interwencji lub zakończono sprawę po otrzymaniu odpowiedzi banku, nie ma żadnej informacji, dlaczego została podjęta taka decyzja i czym była ona uzasadniona. Wprawdzie na podstawie art. 138 ust. 7 ustawy Prawo bankowe, środki podejmowane w ramach nadzoru nie mogą naruszać zawartych umów, NIK stoi jednak na stanowisku, że ocena rzetelności odpowiedzi udzielonej przez banki i ewentualne zwrócenie się do banku o ponowne przeanalizowanie sprawy przepisu tego nie narusza. NIK podała pod rozvägę zmianę procedury dokumentowania rozpatrywania skarg tak, aby w sposób niebudzący wątpliwości można było ocenić zakres i poprawność działań podejmowanych przez pracowników rozpatrujących skargi.

**Ograniczona działalność
Sądu Polubownego przy
KNF**

Postępowania polubowne

W latach 2015-2017 (I półrocze) w stosunku do lat poprzednich wzrosła liczba postępowań polubownych z udziałem banków przed Sądem Polubownym przy Komisji Nadzoru Finansowego. W latach 2008-2014 liczba postępowań kształtowała się na poziomie od trzech do sześciu postępowań rocznie, natomiast w latach 2015-2017 (I półrocze) wynosiła odpowiednio 12, 20 i 13.

W ocenie UKNF, dokonanej na bazie nieformalnych sygnałów, docierających do UKNF w pierwszym okresie po uruchomieniu Sądu, przyczyną braku wyrażania zgody na rozstrzygnięcie sprawy przez Sąd Polubowny mogły być poniższe kwestie:

- ostateczny dla obu stron charakter orzeczenia Sądu Polubownego;
- brak wśród potencjalnych uczestników postępowania polubownego wieǳy na temat instytucji mediacji – podmioty utożsamiają bardzo często postępowanie przed Sądem Polubownym jedynie z władczym rozstrzyganiem sporów w postępowaniu arbitrażowym;
- postrzeganie przez banki Sądu Polubownego przy KNF jako instytucji prokonsumenckiej, powiązanej z organem nadzoru.

W latach 2008-2017 UKNF i Sąd Polubowny podejmowały działania dla spopularyzowania sposobu rozstrzygania sporów przed sądem polubownym, polegające na przedstawianiu informacji o działaniu SP na stronach internetowych Komisji i w ulotkach informacyjnych, organizacji seminariów i konferencji poświęconych działalności SP, ustanowieniu wyróżnienia pod nazwą „Instytucja finansowa przyjazna mediacji” oraz „Ambasador mediacji na rynku finansowym”. W przyjętych przez KNF w maju 2011 r. zasadach dotyczących rozpatrywania reklamacji przez instytucje finansowe wprowa-

ZAŁĄCZNIKI

dzono rekomendację, dotyczącą udzielania przez te podmioty w odpowiedzi na złożoną reklamację, informacji na temat możliwości skorzystania z instytucji mediacji lub sądu polubownego. Taka sama informacja zamieszczana jest przez UKNF w odpowiedziach na skargi wpływające do Komisji.

5.4.3. Rzecznik finansowy

NIK pozytywnie oceniła działania Rzecznika Finansowego w kwestiach związanych z kredytami objętymi ryzykiem walutowym. Rzecznik informował konsumentów o możliwych formach wsparcia, w tym w sprawach dotyczących kredytów waloryzowanych kursem walut obcych oraz denominowanych w walutach. Informacje takie zawarte są na stronie internetowej Rzecznika Finansowego, gdzie jednoznacznie wskazano, że zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy o RF, Rzecznik Finansowy rozpatruje wyłącznie te wnioski, w których wcześniej wyczerpano drogę reklamacyjną. Ponadto akcje informacyjne prowadzone były poprzez portal społecznościowy oraz w prasie (wywiady w gazetach codziennych oraz pismach branżowych), audycjach radiowych z udziałem ekspertów, poprzez materiały video wykorzystywane bezpłatnie przez różne media. W szczególności po opublikowaniu w czerwcu 2016 r. Raportu Rzecznika Finansowego – w ciągu 10 dni pojawiło się w mediach prawie 1.700 publikacji i wzmianek. Rzecznik nawiązał współpracę z Rzecznikiem Praw Obywatelskich i instytucje te przeprowadzają wspólną akcję informacyjną na temat kredytów obarczonych ryzykiem walutowym, obejmującą spotkania w wybranych miastach Polski. Do dnia 30 września 2017 r. odbyło się 14 spotkań w 11 dużych miastach. W części spotkań udział wzięli także przedstawiciele Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz miejscy rzecznicy konsumentów. W spotkaniach wzięło udział ponad 2300 osób. W prezentacjach przedstawianych w trakcie spotkań między innymi szczegółowo informowano o sposobie, w jaki należy korzystać z pomocy Rzecznika Finansowego oraz w jaki sposób prawidłowo, z formalnego i merytorycznego punktu widzenia, napisać reklamację do banku, przedstawiano klauzule umowne uznane przez sąd za abuzywne, a także prezentowano przykłady umów zawierających zabronione klauzule dotyczące spreadów.

W początkowym okresie skala działalności Rzecznika była ograniczona przyczynami organizacyjno-technicznymi. Ze względu na krótkie (jednomyśleczne) *vacatio legis* ustawy o RF, w pierwszym okresie działalności Rzecznika Finansowego niezbędne było zorganizowanie działalności Biura Rzecznika, w tym w nowo utworzonych wydziałach. Pracownicy i eksperci rozpatrujący wnioski związane z działalnością banków zatrudniani byli sukcesywnie po rozpoczęciu działalności przez Rzecznika. Proces ten był wydłużony ze względu na konieczność posiadania przez ekspertów specyficznej wiedzy z zakresu prawa rynku finansowego. W roku 2017 w porównaniu do 2016 r. nastąpił znaczny, mierzony liczbą wpływających wniosków, wzrost zainteresowania klientów – kredytobiorców kredytów denominowanych w walucie obcej lub waloryzowanych (indeksowanych) kursem waluty obcej – możliwościami pomocy, oferowanymi przez Rzecznika Finansowego. Dotyczyło to wszystkich trzech wymienionych wyżej ścieżek pomocowych.

Aktywna pomoc
Rzecznika Finansowego
konsumentom KORW

ZAŁĄCZNIKI

Rzecznik zidentyfikował natomiast ryzyko związane z likwidacją stawki referencyjnej LIBOR. W oparciu o tę stawkę ustalane jest w szczególności oprocentowanie większości kredytów powiązanych z frankiem szwajcarskim. Brytyjski regulator rynku finansowego – Financial Conduct Authority – zapowiedział utrzymanie tych stawek jedynie do końca 2021 r. Jest to pokłosie wieloletnich działań, jakich dopuszczały się instytucje finansowe, kwotujące LIBOR, i ich pracownicy w celu manipulowania tymi stawkami dla uzyskania korzyści z obrotu instrumentami finansowymi lub sztucznej poprawy standingu finansowej instytucji finansowych. Manipulacje ułatwiały fakt, że stawki LIBOR są ustalane na podstawie ofert, a nie rzeczywistych operacji, co pozwalało na wpływanie na ich wysokość bez konieczności ponoszenia bezpośrednich kosztów transakcji. Odstępnie od stawek LIBOR ma się odbyć na rzecz stawek referencyjnych, ustalanych na podstawie rzeczywistych operacji. Jeżeli nie towarzyszyłaby temu regulacja, która z mocy prawa doprowadziłaby do zastąpienia stawek LIBOR inną stopą referencyjną, ustalenie wysokości oprocentowania kredytów wymagałoby wzajemnych ustaleń między bankami i kredytobiorcami, przyjęcia ostatniej ogłoszonej stawki jako stałej bazy dla oprocentowania kredytu (co mogłoby być korzystne lub niekorzystne dla kredytobiorcy w zależności od wysokości tej stawki) bądź ustalenia innego sposobu postępowania na podstawie interpretacji postanowień umowy, dokonywanej zapewne przez sądy.

Zgodnie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/1011 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie indeksów stosowanych jako wskaźniki referencyjne w instrumentach finansowych i umowach finansowych lub do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych⁶¹ (skrótnie określonego jako BMR) każdy podmiot nadzorowany stosujący wskaźnik referencyjny powinien sporządzić na piśmie i zachować rzetelne plany określające działania, które podjąłby na wypadek istotnych zmian lub zaprzestania opracowywania danego wskaźnika referencyjnego. Te plany powinny zostać uwzględnione w stosunkach umownych z klientami. Przepis ten obowiązuje jednak dopiero od 1 stycznia 2018 r. i nie ma zastosowania w stosunku do umów zawartych w latach wcześniejszych. Niemniej mogą wystąpić przypadki, że w związku z przepisami rozporządzenia banki zaproponują kredytobiorcom aneksowanie umów. Przed zawarciem aneksu kredytobiorca powinien przeanalizować lub zasięgnąć opinii, czy proponowane zmiany są dla niego korzystne.

NIK pozytywnie ocenia, że Rzecznik Finansowy zainicjował współpracę z organami regulującymi funkcjonowanie rynku finansowego w celu wypracowania scenariuszy działania w związku z ww. kwestią.

Wnioski o podjęcie postępowania interwencyjnego

**Wysoka aktywność RF
ale niska skuteczność
postępowania
interwencyjnych**

W okresie od 11 października 2015 r. do 30 września 2017 r. do Biura Rzecznika Finansowego wpłynęło 1214 wniosków dotyczących podjęcia działań w postępowaniu interwencyjnym w banku, dotyczących problematyki kredytów waloryzowanych (indeksowanych) kursem waluty obcej oraz

⁶¹ Dz. Urz. UE L 171/1 z 29.06.2016 r.

ZAŁĄCZNIKI

denominowanych w walucie obcej. Wnioski dotyczyły kredytów udzielonych przez 19 banków. Ponad 76,4% wniosków wiązało się z udzieleniem kredytów denominowanych lub indeksowanych do walut obcych przez sześć banków.

W 2017 r., w porównaniu do 2016 r., nastąpił znaczny wzrost liczby wpływających wniosków o interwencję w sprawach dotyczących kredytów indeksowanych kursem waluty obcej oraz denominowanych do walut obcych. W 2016 r. wpłynęły 453 takie wnioski, a w pierwszych trzech kwartałach 2017 r. już 761.

Spośród wyżej wymienionych 1214 wniosków o interwencję, które wpłynęły do Biura Rzecznika Finansowego od początku jego działalności – w 161 przypadkach zwróciło się do klienta z prośbą o uzupełnienie braków formalnych, tzn. np. o przeprowadzenie procesu reklamacyjnego lub też przekazanie brakujących dokumentów. 68 wniosków zostało skierowanych jedynie do wiadomości Rzecznika Finansowego lub zostały po zarejestrowaniu anulowane przez wnioskodawców. W przypadku siedmiu wniosków po analizie dokumentacji stwierdzono brak podstaw merytorycznych do podjęcia interwencji. W 978 przypadkach po dokonaniu analizy dokumentacji Rzecznik Finansowy podjął decyzję o wszczęciu działań w stosunku do podmiotu rynku finansowego, z tego do dnia 30 września 2017 r. w 34 przypadkach sprawa została częściowo lub całkowicie załatwiona zgodnie z wnioskiem klienta, w 192 sprawach postępowanie interwencyjne nie przyniosło skutku, 706 postępowań było nadal w toku, natomiast w 44 przypadkach po przeprowadzeniu postępowania interwencyjnego nie stwierdzono naruszenia interesów klienta.

Szczegółową kontrolą objęto sposób rozpatrzenia 14 wniosków o podjęcie przez Rzecznika Finansowego działań interwencyjnych w związku z kredytami objętymi ryzykiem walutowym (w tym cztery przekazane przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów). W badanej próbie jedna sprawa zakończyła się uznaniem roszczeń klienta przez bank, w jednej sprawie bank częściowo uznał roszczenia klienta, w jednej sprawie wnioskodawca anulował wniosek o podjęcie postępowania interwencyjnego gdyż bank uznał reklamację, w trzech sprawach banki odmówili uznania argumentów klienta i Rzecznika Finansowego, w jednej sprawie po przeprowadzeniu postępowania stwierdzono brak naruszenia interesów konsumenta (niezasadność reklamacji), w dwóch sprawach stwierdzono brak podstaw formalnych do wszczęcia postępowania, natomiast pięć postępowań było w toku.

Badania próby wykazały, że każdorazowo Rzecznik Finansowy rzetelnie analizował zgłoszony wniosek wraz z załączonymi dokumentami, w tym umowę kredytową. Pisma do banków przedstawiały szczegółowo stanowisko klienta oraz zawierały stanowisko prawne Rzecznika, popierające wniosek. Stanowisko Rzecznika Finansowego poparte było także, zawartym w pismach do banków, orzecznictwem sądów powszechnych. Rzecznik w pismach do banków żądał wyjaśnienia stanu opisanego we wniosku klienta oraz dostarczenia różnego rodzaju dokumentów źródłowych, w tym regulaminów i wzorców umów. W każdym przypadku pismo do banku przywoływało ustawowy obowiązek odpowiedzi do Rzecznika w ciągu

ZAŁĄCZNIKI

30 dni, informowało możliwości nałożenia kary (zgodnie z art. 32 ustawy o RF) oraz o możliwości zwracenia się przez Rzecznika Finansowego o zbadanie sprawy do KNF, UOKiK, prokuratury lub organów kontroli państwo-wej. Badanie próby wykazało, że pomiędzy wpływem wniosku a wystosowaniem przez Rzecznika pisma do banku, następuje stosunkowo znaczny upływ czasu. Analiza badanej próby wskazała, że nawet w przypadku, gdy niewymagane były dodatkowe dokumenty od wnioskującego, okres ten wynosił zazwyczaj około trzech miesięcy. Na długość okresu rozpatrywania wpływających wniosków w sprawach związanych z KORW decydujący wpływ miała liczba zatrudnionych w danym okresie osób rozpatrujących te wnioski w związku z fazą organizacji Biura Rzecznika.

Badanie wykazało nieprawidłowość polegającą na tym, iż Rzecznik Finansowy w pismach, w których informuje wnioskodawcę o wynikach interwencji – w przypadkach, gdy bank nie uwzględnił interwencji Rzecznika – nie zamieszczał informacji o mogącym nastąpić przedawnieniu roszczeń. W powyższej kwestii NIK prezentuje stanowisko, że niezależnie od różnego rodzaju sytuacji występujących w poszczególnych przypadkach i praktyki przyjętej przez sądy w sprawach dotyczących KORW nawet ogólna informacja o zagrożeniu przedawnieniem i możliwych sposobach przerwania jego biegu, zawarta w piśmie do wnioskodawcy, informującym o wynikach interwencji Rzecznika, pozwoliłaby zwrócić uwagę kredytobiorcy na istniejące ryzyko dla skutecznego dochodzenia jego roszczeń majątkowych.

Przedstawienie przed sądem istotnego dla sprawy poglądu

Do Biura Rzecznika Finansowego w okresie od 11 października 2015 r. do 30 września 2017 r. wpłynęło łącznie 409 wniosków, dotyczących kredytów denominowanych w walucie lub waloryzowanych kursem waluty obcej o wydanie istotnego dla sprawy poglądu. Pogląd Rzecznika Finansowego został sporządzony w 189 sprawach. W pozostałych przypadkach sprawy są analizowane lub wnioskodawcy zostali wezwani do uzupełnienia braków uniemożliwiających rzetelną analizę wniosku.

Brak obowiązku kierowania do Rzecznika Finansowego informacji zwrotnej na temat wyników postępowania przed sądem (w szczególności zaś prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie), w których Rzecznik przedstawiał istotny dla sprawy pogląd, utrudnia analizę i ocenę skuteczności przedstawianych przez Rzecznika poglądów jako narzędzia wsparcia klientów banków w postępowaniu przed sądem. Rzecznik Finansowy przyjął praktykę, że w oświadczeniach zawierających istotny dla sprawy pogląd zwraca się do sądu, któremu przedstawiany jest taki pogląd, z prośbą o poinformowanie o wynikach postępowania sądowego, poprzez przesłanie kopii orzeczenia sądu. Niezależnie od prośby kierowanej do sądu, Rzecznik Finansowy dodatkowo zwraca się do wnioskodawcy z prośbą o przesłanie kopii odpowiedzi podmiotu rynku finansowego na istotny pogląd przedstawiony przez Rzecznika Finansowego oraz o poinformowanie o wynikach postępowania sądowego, poprzez przesłanie kopii orzeczenia sądu. Ponieważ jednak pierwszy istotny dla sprawy pogląd przedstawiony został przez Rzecznika Finansowego w kwietniu 2016 r., a zdecydowana większość postępowania, w których wydawany był pogląd, nie zakończyła się

ZAŁĄCZNIKI

jeszcze prawomocnym orzeczeniem, Rzecznik Finansowy nie był w stanie udzielić odpowiedzi na pytanie, w ilu przypadkach orzeczenia sądów były ostatecznie zbieżne z wyrażonym istotnym dla sprawy poglądem. Rzecznik przedstawił dane o 15 sprawach, w których wyrażał istotny dla sprawy pogląd, a które zakończyły się wyrokami sądu. W sądach I instancji zapadło sześć wyroków korzystnych i dziewięć niekorzystnych dla kredytobiorców. Spośród powyższych dziewięciu niekorzystnych wyroków jeden został uchylony przez sąd II instancji, a drugi zmieniony tak, że był częściowo korzystny dla powoda. Z kolei jeden wyrok wydany przez sąd I instancji, korzystny dla kredytobiorcy został przez sąd II instancji uchylony. Rzecznik nie był w posiadaniu informacji o wniesieniu środków odwoławczych przez powoda lub pozwanego.

W trakcie kontroli badaniem objęto pięć wniosków o przedstawienie sądowi przez Rzecznika Finansowego istotnego dla sprawy poglądu. W każdym przypadku Rzecznik taki pogląd przedstawił. W czterech przypadkach oświadczenie Rzecznika zawierające istotny dla sprawy pogląd wydane było i przekazywane do sądu w czasie do 30 dni od daty wpływu wniosku oraz kompletu wymaganych dokumentów, a w jednym przypadku w ciągu 37 dni, w każdym jednak przypadku przed terminem rozprawy wskazanym przez wnioskodawcę. Oświadczenia zawierające istotny dla sprawy pogląd zawierały opis naruszenia interesów konsumenta, wraz ze stanowiskiem Rzecznika Finansowego w tym zakresie, oraz były poparte przedstawieniem orzecznictwa sądów powszechnych, w tym SOKiK. W badanej próbie brak było informacji zwrotnych o wyrokach sądów oraz o wpływie na nie poglądów prezentowanych przez Rzecznika.

Pozasądowe rozstrzyganie sporów

Pozasądowe postępowania przy Rzeczniku Finansowym w sprawie rozwiązywania sporów pomiędzy klientami podmiotów rynku finansowego a tymi podmiotami prowadzone były na podstawie obowiązujących w danym momencie aktów prawnych, regulujących prowadzenie postępowań polubownych.⁶²

Niska skuteczność
pozasądowego
rozstrzygania sporów

W 2016 r. Rzecznik Finansowy prowadził łącznie 136 spraw związanych z pozasądowym rozwiązywaniem sporów konsumenckich dotyczących kredytów indeksowanych kursem waluty obcej oraz denominowanych w walucie obcej, w tym do dnia 30 września 2017 r. 64 sprawy zostały zakończone, a 72 sprawy wszczęto i są aktualnie prowadzone. W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2017 r. Rzecznik prowadził 728 postępowań pozasądowych w sprawach związanych z tego rodzaju kredytami, w tym 47 spraw zostało zakończonych.

⁶² Ustawa o RF; rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 stycznia 2016 r. w sprawie pozasądowego postępowania przed Rzecznikiem Finansowym (Dz. U. poz. 92); rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 lutego 2017 r. w sprawie pozasądowego postępowania przez Rzecznikiem Finansowym (Dz. U. poz. 313); ustawa z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozpatrywaniu sporów konsumenckich (Dz. U. poz. 1823); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (rozporządzenie w sprawie ODR w sporach konsumenckich) (Dz. Urz. UE L 165/1 z 18.06.2013 r.).

ZAŁĄCZNIKI

Łącznie w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 września 2017 r. polubowne zakończenie sporu osiągnięto w sześciu sprawach, a zatem drogę pozasądowego rozstrzygania sporów w przypadku kredytów waloryzowanych kursem waluty obcej oraz denominowanych nie można ocenić jako metody skutecznej. W ocenie Rzecznika występują bariery ograniczające skuteczne prowadzenie pozasądowych postępowań w sprawie rozwiązywania sporów pomiędzy konsumentami a bankami, w szczególności w sprawach dotyczących tego rodzaju produktów bankowych. Występuje istotne ograniczenie konsumentów w dostępie do postępowań pozasądowych, wynikające z konieczności uiszczenia przez nich opłat za udostępnianie przez banki dokumentacji niezbędnej do określenia żądania kierowanego wobec banków. Dokumentacja niezbędna dla prawidłowego wniesienia wniosku o wszczęcie postępowania jest nierazko obszerna, często są to dokumenty archiwalne, za wydanie których banki przewidują w swoich regulaminach pobieranie opłat, co w ocenie Rzecznika może zniechęcać konsumentów. Rzecznik Finansowy w postępowaniu pozasądowym nie ma uprawnień do zobowiązania podmiotów rynku finansowego do przedstawiania dokumentacji i wyjaśnień. Kolejną znaczącą barierą ograniczającą skuteczność prowadzonych postępowań pozasądowych w sprawach dotyczących kredytów waloryzowanych kursem waluty obcej lub denominowanych w walucie obcej jest niezrozumienie przez konsumentów celów i zasad postępowania polubownego oraz jego odmienności od postępowania interwencyjnego. Rzecznik Finansowy podjął działania, głównie informacyjne i edukacyjne, mające na celu wyjaśnienie tej problematyki, takie jak informacja na stronie internetowej Rzecznika, odrębne logo Wydziału Pozasądowego Rozwiązywania Sporów, edukacja podczas spotkań i w mediach. Tym niemniej, z doświadczeń Rzecznika wynika, że obecnie w zdecydowanej większości wypadków spory dotyczące kredytów obciążonych ryzykiem walutowym nie nadają się do rozwiązywania w trybie polubownym. Klienci stoją na ogół na stanowisku, że nieważność klauzuli indeksacyjnej powoduje nieważność umowy, natomiast banki podtrzymują stanowisko, że wszelkie postanowienia umów są ważne i wiążące. Ponadto instytucje finansowe jako przedsiębiorcy w sporach z klientami indywidualnymi co do zasady są mniej skłonne do kompromisu, gdyż wszelkie niedogodności i koszty związane z trwaniem w sporze i ewentualnym dalszym kontynuowaniem na drodze sądowej są dla nich mniej uciążliwe niż dla konsumenta. Z tych powodów strony postępowania w sprawach dotyczących wyżej wymienionych kredytów zajmują i podtrzymują skrajne stanowiska, co uniemożliwia zawarcie ugody. Rzecznik prezentuje stanowisko, że potencjał ugadowy mają te sprawy, w których strony mają podejście konstruktywne i chcą osiągnąć porozumienie np. co do sposobu spłaty kredytu czy też renegocjowania jej warunków. W przypadku spraw związanych z kredytami waloryzowanymi kursem waluty obcej lub denominowanymi w walucie obcej brak jest wyczerpujących regulacji prawnych, występują spory i dyskusje, a orzecznictwo dopiero się kształtuje i w wielu sprawach jest rozbieżne, co powoduje trudności ze sformułowaniem przez Rzecznika propozycji przekonującej obie strony sporu do jej akceptacji.

ZAŁĄCZNIKI

Szczegółowe badanie 10 losowo wybranych wniosków o przeprowadzenie pozasądowego postępowania potwierdziło, że w przypadku kredytów indeksowanych do walut lub denominowanych w walucie obcej nie jest ono skutecznym narzędziem rozwiązymania sporu pomiędzy bankiem a klientem. W dwóch przypadkach postępowanie zostało umorzone ponieważ klienci wystąpili na drogę sądową, w jednym postępowanie zakończono bez osiągnięcia porozumienia, w dwóch przypadkach Rzecznik nie rozpatrzył wniosku, ponieważ wnioskodawca nie odpowiedział na wezwanie i nie przekazał niezbędnych danych lub uzupełnionej dokumentacji. Pięć spraw było nadal w toku, w tym w czterech przypadkach bank przekazał negatywne stanowisko odnośnie roszczeń klienta, a w jednym przypadku trwa ustalanie, czy wnioskodawcy zrezygnowali z prowadzenia postępowania (jeden z wnioskodawców poinformował o rezygnacji, natomiast drugi wnioskodawca do dnia kontroli dokumentów nie przedstawił stanowiska). W wyniku badania stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że w trzech przypadkach informacje do stron o wszczęciu postępowania pozasądowego wysyłano od 28 do 37 dni po dacie wszczęcia postępowania, co stanowiło naruszenie § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 stycznia 2016 r. w sprawie pozasądowego postępowania przed Rzecznikiem Finansowym, który to przepis zobowiązywał do niezwłocznego informowania stron o wszczęciu postępowania pozasądowego. Główną przyczyną wydłużonych terminów była duża liczba obsługiwanych spraw. Dynamika wpływu spraw była znacznie wyższa niż możliwości pozyskania odpowiedniej kadry, dlatego obciążenie pojedynczego pracownika nie zapewniało możliwości zapewnienia płynnej obsługi spraw.

Rzecznik nie korzystał, w zakresie kredytów denominowanych lub indeksowanych do walut obcych, z kompetencji wskazanej w art. 26 ustawy o RF i nie wytaczał na rzecz kredytobiorców KORW, powództw w sprawach dotyczących nieuczciwych praktyk rynkowych stosowanych przez banki, jak również nie brał udziału w toczących się w tych sprawach postępowaniach sądowych. Rzecznik Finansowy prezentuje stanowisko, iż ustawodawca ograniczył zakres przedmiotowej kompetencji Rzecznika wyłącznie do spraw dotyczących nieuczciwych praktyk rynkowych, a więc materii uregulowanej w ustawie o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Zdaniem Rzecznika przepis art. 26 ustawy o RF należy interpretować, mając na uwadze art. 12 ust. 2 pkt 2 upnpr, który z kolei pozwala Rzecznikowi na wytoczenie powództwa, w razie dokonania nieuczciwej praktyki rynkowej, tylko w zakresie żądań określonych w art. 12 ust. 1 pkt 1, 3, 5 upnpr, a mianowicie:

- zaniechania tej praktyki;
- złożenia jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie;
- zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej na określony cel społeczny związany ze wspieraniem kultury polskiej, ochroną dziedzictwa narodowego lub ochroną konsumentów.

Rzecznik Finansowy stoi na stanowisku, że ustawodawca wyłączył tym samym możliwość wytaczania przez niego powództwa lub wstępowania do postępowania w sprawach dotyczących naprawienia wyrządzono-

ZAŁĄCZNIKI

nej szkody na zasadach ogólnych, w szczególności żądania unieważnienia umowy z obowiązkiem wzajemnego zwrotu świadczeń oraz zwrotu przez przedsiębiorcę kosztów związanych z nabyciem produktu w sytuacji stosowania przez niego nieuczciwych praktyk rynkowych (żądanie, o którym mowa w art. 12 ust. 1 pkt 4 upnpr), a tego co do zasady dotyczą roszczenia większości klientów w przypadku kredytów. Ponadto, zdaniem Rzecznika, należy brać pod uwagę treść art. 14 upnpr, określający termin przedawnienia i stanowiący, iż: *Roszczenia z tytułu nieuczciwej praktyki rynkowej, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1-3 i 5, ulegają przedawnieniu z upływem lat trzech.* Rzecznik Finansowy stoi na stanowisku, że banki zaprzestały udzielania kredytów denominowanych lub indeksowanych do walut obcych już w 2011 r., a więc należy założyć, że ewentualne roszczenia z tytułu stosowania przez banki nieuczciwych praktyk rynkowych, w tym w szczególności z tytułu najczęściej podnoszonego przez kredytobiorców zarzutu wprowadzenia w błąd przy zawieraniu umowy, uległy przedawnieniu. Rzecznik wyraził także przekonanie, że nie istnieje prawna możliwość wstąpienia do postępowania przez Rzecznika Finansowego w sprawach, w których przedstawił on sądowi istotny pogląd – zgodnie bowiem z art. 63 kpc pogląd może być przedstawiony w sprawach, w których Rzecznik nie uczestniczy. Ponieważ Rzecznik skoncentrował w znacznej mierze swoje działania na przedstawianiu istotnych dla sprawy poglądów w trakcie postępowania sądowych tym samym jego uczestnictwo w tych postępowaniach było niemożliwe.

5.4.4. Miejscy rzecznicy konsumentów

Pomoc indywidualna

Wszyscy skontrolowani miejscy rzecznicy konsumentów – w Krakowie, Olsztynie, Warszawie realizowali obowiązki ustawowe w zakresie ochrony praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym. Rzecznicy swoje działania skoncentrowali na udzielaniu kredytobiorcom ustnych porad i informacji, przy czym żaden z nich nie podał liczby udzielonych porad ustnych dotyczących KORW, ponieważ nie były one wyodrębnione z grupy usług finansowych. Poza tym udzielali konsumentom pisemnych porad w 70 sprawach i interweniowali do bankach w 176 sprawach⁶³. Ponadto podejmowali czynności procesowe na rzecz konsumentów w trzech postępowaniach indywidualnych i pięciu postępowaniach grupowych. Znacznie bardziej rozwiniętą działalność od pozostałych rzeczników prowadził Rzecznik w Warszawie, który poza udzieleniem porad w formie pisemnej w 61 sprawach (tj. 87,1% wszystkich porad), występował również do banków w 167 (tj. 94,9% wystąpień trzech skontrolowanych rzeczników w sprawach KORW) sprawach dotyczących KORW, ponadto wytoczył trzy powództwa w postępowaniach indywidualnych oraz trzy powództwa w postępowaniach grupowych.

Miejscy rzecznicy konsumentów nie informowali kredytobiorców o zagrożeniu przedawnieniem roszczeń wobec banków

⁶³ Ze 176 spraw dotyczących KORW, w których MRK wystąpili do banków: 167 spraw przeprowadził Rzecznik w Warszawie, 6 spraw przeprowadził Rzecznik w Krakowie, 3 sprawy przeprowadził Rzecznik w Olsztynie.

ZAŁĄCZNIKI

NIK zwraca uwagę na długotrwałe podejmowanie przez Rzecznika w Warszawie działań w sprawach wnioskowanych przez kredytobiorców. W 26 na 39 spraw (objętych badaniem), Rzecznik udzielił konsumentom wyjaśnień, wystąpił do banku lub skierował do konsumenta pismo o uzupełnienie dokumentów w terminie od ponad jednego do blisko 8,5 miesiąca od daty złożenia wniosku lub uzupełnienia dokumentów przez konsumenta. Na przewlekłe podejmowanie działań miało głównie wpływ obciążenie komórki organizacyjnej realizującej działania Rzecznika, wynikające z dużej liczby spraw wpływających do MRK, w tym znacznego wzrostu spraw dotyczących KORW oraz niewystarczającego zasobu pracowników rozpatrujących sprawy, który podlegał rotacjom kadrowym. Ponadto Rzecznik w Krakowie rozpatrzył 6 z 15 spraw po upływie 21 dni od daty złożenia wniosku, tym samym przekroczył nieznacznie termin (od 1 do 13 dni), który określił w regulacjach wewnętrznych na podjęcie działań w sprawie.

Jedynie MRK w Krakowie określił w regulacjach wewnętrznych termin 21 dni na podjęcie działań w sprawie, natomiast pozostali rzecznicy w Warszawie i w Olsztynie nie wskazali tego terminu. Bardzo duża skala spraw rozpatrzonych przez Rzecznika w Warszawie po upływie jednego miesiąca od daty wpływu wniosku konsumenta wskazuje na konieczność określenia przez Rzecznika terminu podjęcia działań w sprawie. W ocenie NIK określenie terminu rozpatrzenia sprawy miałoby charakter obligujący i zmniejszałoby ryzyko, że sprawy będą prowadzone w sposób przewlekły.

NIK zwraca uwagę, że dwóch rzeczników w Warszawie i w Krakowie nie informowało konsumentów o ryzyku przedawnienia roszczeń majątkowych ani o działaniach, których podjęcie pozwoliłoby na przerwanie biegu terminu przedawniania. Było to szczególnie istotne w przypadkach, gdy termin przedawnienia roszczeń konsumentów, w związku ze stosowaniem przez banki niedozwolonych postanowień umownych, był bliski. W ocenie NIK istniało ryzyko przedawnienia części roszczeń, w szczególności dotyczących kwot uiszczonych przez konsumentów w niedługim okresie po zawarciu umów KORW. Roszczenia konsumentów, które dotyczą zwrotu naliczonych i pobranych przez banki kwot (w szczególności kwot rat kapitałowo-odsetkowych) w oparciu o niedozwolone postanowienia umowne przedawniają się z upływem 10-letniego terminu. Zgodnie z art. 120 § 1 kc bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne, a jeżeli wymagalność roszczenia zależy od podjęcia określonej czynności przez uprawnionego, bieg terminu rozpoczyna się od dnia, w którym roszczenie stałoby się wymagalne, gdyby uprawniony podjął czynność w najwcześniej możliwym terminie. Roszczenia konsumentów dotyczące wyliczonych i pobranych przez bank kwot (w szczególności rat kapitałowo-odsetkowych) na podstawie niedozwolonych postanowień umownych stały się wymagalne w dniu ich uiszczenia i od tych dni rozpoczyna się bieg przedawnienia poszczególnych roszczeń o zwrot świadczenia nienależnego. KORW były spłacane w ratach miesięcznych, a pierwsze raty były płatne w niedługim okresie po zawarciu umów KORW.

Negatywny wpływ na udzielenie pomocy kredytobiorcom przez Rzeczników w: Warszawie, Olsztynie miało nieuzyskanie z banku (z uwagi na obowiązek banku zachowania tajemnicy bankowej) wnioskowanych informacji,

ZAŁĄCZNIKI

dotyczących kredytu w związku z nieprzedłożeniem upoważnienia, o którym mowa w art. 104 ust. 3 ustawy Prawo bankowe. NIK oceniła, że Rzecznik w Olsztynie nie dołożyła należytej staranności, ponieważ nie ustaliła czy banki udzielili odpowiedzi bezpośrednio konsumentom tym samym, czy w jakim zakresie roszczenia klientów zostały uwzględnione, w sytuacji kiedy banki odmówiły udzielenia wnioskowanych informacji Rzecznikowi.

NIK podziela stanowisko rzeczników, że skutki wynikające z niewskazania w art. 104 i 105 ustawy Prawo bankowe wprost instytucji rzecznika konsumentów jako podmiotu uprawnionego do żądania udzielania przez banki informacji objętych tajemnicą bankową może stwarzać bariery ograniczające skuteczne wsparcie konsumentów w sporach z bankami. Banki powołując się na zachowanie tajemnicy bankowej odmawiały rzecznikom udzielenia informacji ponadto nie uznawały upoważnień pisemnych wystawionych przez konsumentów z powodu braku możliwości zweryfikowania podpisu konsumenta. Kwestionowanie uznania przez niektóre banki skuteczności upoważnień pisemnych, MRK w Warszawie przedstawił Komisji Nadzoru Finansowego, Związkowi Banków Polskich. Problem ten był również omawiany na posiedzeniach Rady Arbitra Bankowego.

5.4.5. Pozostałe zagadnienia

Dochodzenie roszczeń w postępowaniach grupowych

Postępowania grupowe
w sprawach KORW
są długotrwałe

W dniu 19 lipca 2010 r. weszła w życie ustanowiona o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym⁶⁴ (dalej: ustanowiona o postępowaniu grupowych) i od tego dnia możliwe jest wniesienie do polskich sądów tzw. pozwów grupowych (zwanych również pozwami zbiorowymi), również w sprawach dotyczących okresu przed wejściem w życie ustawy. Z dniem 1 czerwca 2017 r. ustanowiona została znowelizowana⁶⁵, co zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy miało przyczynić się do przyspieszenia postępowania grupowych.

Ustanowiona o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym wprowadziła do polskiego prawa procesowego instytucję pozwów grupowych funkcjonujących od lat w wielu państwach europejskich (Wielkiej Brytanii, Włoszech, Holandii, Portugalii, państwach skandynawskich) oraz pozaeuropejskich (Izraelu, Brazylii, Australii, Kanadzie, Stanach Zjednoczonych). Polska regulacja wydaje się najbardziej zbliżona do modelu szwedzkiego, ze względu na sposób uregulowania, sposobu kształtowania grupy, ograniczenia podmiotów mogących pełnić funkcję reprezentanta grupy itp.⁶⁶

Potrzeba uregulowania postępowania sądowych, w których dochodzone są roszczenia wielu podmiotów, wynikła z obserwacji, że większość konsumentów nie dochodzi roszczeń o niskich kwotach. Z badań statystycznych wynika, iż dla połowy konsumentów Unii Europejskiej próg, poniżej którego

⁶⁴ Ustanowiona z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz. U. z 2010 r. Nr 7, poz. 44, ze zm.)

⁶⁵ Ustanowiona z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (Dz. U. z 2017 r. poz. 933)

⁶⁶ Postępowanie grupowe – analiza regulacji w wymiarze teoretycznym i praktycznym po czterech latach jej funkcjonowania, Marta Dębiak, Forum Prawnicze nr 6(26) 2014; www.forumprawnicze.eu/pdf/26-2014.pdf; s. 20-21

ZAŁĄCZNIKI

rego rezygnują oni z dochodzenia roszczeń, wynosi 200 euro, zaś dla jednej piątej – 1000 euro.⁶⁷ Sytuacja taka jest niekorzystna nie tylko z punktu widzenia poszczególnych konsumentów, ale także w wymiarze społecznym.

Wobec bowiem efektu skali przedsiębiorca naruszający prawa konsumenta, które nie są egzekwowane, uzyskuje zysk, a także status na rynku na tej podstawie, że prawa przez niego łamane nie są dochodzone.⁶⁸

Ustawa o postępowaniu grupowym zawiera pewne warunki, które muszą być spełnione, by możliwe było prowadzenie sprawy jako postępowania grupowego. Przede wszystkim musi być utworzona grupa, licząca co najmniej 10 członków. Dochodzone roszczenia muszą być jednego rodzaju i oparte na tej samej lub takiej samej podstawie faktycznej (przy czym w literaturze podkreśla się, że pojęcia te są różnie definiowane⁶⁹ i różnie interpretowane przez sądy⁷⁰). Roszczenie musi mieścić się w katalogu określonym ustawą, tj. dotyczyć roszczeń konsumenckich lub roszczeń tytułu odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny albo z tytułu czynów niedozwolonych, nie może jednak dotyczyć roszczeń o ochronę dóbr osobistych (chociaż od dnia 1 czerwca 2017 r. od tego zakazu przewidziane są wyjątki, a katalog możliwych roszczeń został rozszerzony). Powództwo wytoczyć może jedynie reprezentant grupy (i tylko ta osoba jest powodem), chociaż członkowie grupy przesłuchiwani są jako strona postępowania. W postępowaniu grupowym wymagane jest zastępstwo powoda przez adwokata lub radcę prawnego (chyba że powód jest adwokatem lub radcą prawnym).

Charakterystyczną cechą postępowania grupowego jest jego fazowość. W pierwszej fazie sąd bada, czy złożony pozew spełnia opisane powyżej przesłanki dopuszczalności postępowania wymienione w ustawie o postępowaniu grupowym. Faza ta kończy się wydaniem przez sąd postanowienia o rozpoznaniu sprawy w postępowaniu grupowym bądź odrzuceniem pozwu w postępowaniu grupowym. W tej fazie pozwany ma prawo złożyć wniosek o zobowiązanie powoda do złożenia kaucji, w tej sprawie sąd również wydaje postanowienie. Kolejna faza postępowania grupowego toczy się w przedmiocie ustalenia składu osobowego grupy i także kończy się postanowieniem sądu. Dopiero po tym etapie postępowania następuje faza merytorycznego postępowania rozpoznawczego, w przedmiocie zasadności dochodzonego roszczenia, która toczy się według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego.

Ustawa o postępowaniu grupowym reguluje pierwsze, formalne fazy postępowania grupowego, nie odnosząc się do fazy rozstrzygnięcia merytorycznego.

⁶⁷ Funkcjonowanie w praktyce sądowej ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, dr Monika Szafranka-Rejdak, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2017, s. 2-3

⁶⁸ Tamże, s. 2-3

⁶⁹ Postępowanie grupowe – analiza regulacji w wymiarze teoretycznym i praktycznym po czterech latach jej funkcjonowania, Marta Dębiak, Forum Prawnicze nr 6(26) 2014; www.forumprawnicze.eu/pdf/26-2014.pdf; s. 21

⁷⁰ Funkcjonowanie w praktyce sądowej ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, dr Monika Szafranka-Rejdak, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2017, s. 25

ZAŁĄCZNIKI

Według danych publikowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, od wejścia w życie ustawy o postępowaniu grupowym do 30 czerwca 2017 r. złożonych zostało w sądach okręgowych w pierwszej instancji 227 pozów grupowych w sprawach cywilnych oraz 7 w sprawach gospodarczych. Do dnia 30 czerwca 2017 r. łącznie 111 pozów zostało odrzuconych, oddalonych lub zwróconych, natomiast 47 pozów załatwiono w inny sposób. 57 pozów było w trakcie rozpatrywania. Brak jest danych, ile z powyższych pozów było związanych z kredytami objętymi ryzykiem walutowym. Z danych od miejskich i powiatowych rzeczników konsumentów wynika, że rzecznicy konsumentów byli reprezentantami grup w ośmiu postępowaniach⁷¹. W postępowaniach grupowych rzecznicy reprezentowali łącznie 8.853 kredytobiorców korzystających z KORW.

Charakterystyczną cechą postępowania grupowego, na którą zwracają uwagę zarówno autorzy opracowań, jak i rzecznicy konsumentów oraz ich reprezentanci prawni, jest długotrwałość tych postępowania. Dotyczy to także postępowania w sprawach związanych z kredytami objętymi ryzykiem walutowym.

W uzasadnieniu do projektu ustawy o postępowaniach grupowych jako zalety pozów zbiorowych wskazano ekonomię wymiaru sprawiedliwości oraz ujednolicenie rozstrzygnięć w podobnych sprawach. Postępowanie grupowe w zamierzeniu miało odciążyć sądy od rozpatrywania wielu podobnych spraw różnych podmiotów a także zmniejszyć koszty postępowania np. przez wspólne postępowanie dowodowe.

Postępowania grupowe mogą trwać znacznie dłużej niż postępowania „indywidualne”. O ile według danych Ministerstwa Sprawiedliwości za I półrocze 2017 r. średni czas postępowania cywilnego procesowego przed sądami okręgowymi wynosił ok. 8,5 miesiąca, a w sprawach gospodarczych procesowych niecałe 16 miesięcy⁷², o tyle w postępowaniu grupowym same fazy formalne postępowania mogą trwać dłużej, przykładowo jedno z postępowania grupowych, w którym reprezentantem grupy był Miejski Rzecznik Konsumentów w Warszawie zakończyło się wydaniem prawnocnego wyroku po 40 miesiącach od złożenia pozwu (w tym postępowanie przed sądem I instancji zakończyło się po ponad 30 miesiącach), przy czym faza formalna postępowania trwała ponad 23 miesiące.

Część czynników wydłużających postępowania została zidentyfikowana już w latach wcześniejszych i podjęte zostały środki zaradcze w postaci wspomnianej nowelizacji ustawy o postępowaniu grupowym z 7 kwietnia 2017 r. Nowelizacja miała na celu między innymi skrócenie fazy formalnej postępowania, np. poprzez zniesienie wymogu wydawania postanowień o dopuszczalności postępowania grupowego na posiedzeniu jawnym.

⁷¹ W trzech postępowaniach reprezentantem grupy był Miejski Rzecznik Konsumentów w Warszawie, w dwóch Miejski Rzecznik Konsumentów w Olsztynie, w dwóch (połączonych w jedno) Powiatowy Rzecznik Konsumentów w Poznaniu oraz w jednym Powiatowy Rzecznik Konsumentów w Szczecinku.

⁷² Podstawowa informacja o działalności sądów powszechnych – I półrocze 2017 r. na tle poprzednich okresów statystycznych, Warszawa lipiec 2017, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/publikacje/download,2779,0.html>

ZAŁĄCZNIKI

Obecnie trudno jest ocenić faktyczny wpływ zmian na długość trwania fazy formalnej postępowań grupowych, ze względu na krótki okres, jaki upłynął od wejścia w życie zmienionych przepisów.

Występują jednak także problemy związane z postępowaniami grupowymi, pośrednio wpływające na długość postępowań, jak brak jednolitości orzeczeń sądów co do przesłanek dopuszczalności postępowania grupowego. Zdarza się, że sądy I instancji odmawiając dopuszczenia postępowania grupowego w sprawach, gdy umowy zawierane były według tego samego wzorca umowy. Uzasadniając postanowienie, sądy wskazują np. że nie są spełnione przesłanki dopuszczalności postępowania grupowego w przypadku, gdy wszyscy członkowie grupy zawarli umowy na podstawie tego samego wzorca umowy, ale różny był przedmiot nabywanego prawa własności, tj. niektórzy członkowie grupy nabyli tylko lokale mieszkalne, natomiast inni również garaże,⁷³ albo też wprost stwierdzają, że indywidualna kontrola stosowanego przez bank wzorca umowy nie może zostać dokonana wspólnie dla wszystkich członków grupy. W tej ostatniej sprawie kwestionowane w postępowaniu grupowym zapisy wzorca umowy zostały jeszcze przed złożeniem pozwu prawomocnie uznane za abuzywne przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz wpisane do rejestru postanowień niedozwolonych, prowadzonego przez Prezesa UOKiK. Miejski Rzecznik Konsumentów w Olsztynie, występujący jako reprezentant grupy w postępowaniu, złożył zażalenie na postanowienie odmawiające dopuszczenia postępowania grupowego. Sąd Apelacyjny zmienił postanowienie Sądu Okręgowego.

W pismach skierowanych do NIK rzecznicy konsumentów oraz kancelarie prawne biorące udział w postępowaniach wskazywali kolejny istotny powód długotrwałości postępowań, a mianowicie brak przygotowania organizacyjnego sądów do prowadzenia spraw, w których bierze udział nawet kilka tysięcy osób. W postępowaniach takich akta sprawy liczą wiele tomów, które sędzia musi przeanalizować, w niektórych przypadkach przesłuchać licznych świadków, tymczasem, jak podkreślali Rzecznicy i kancelarie, sprawy te są przydzielane składom orzekającym oraz oceniane jak każda inna sprawa. Prowadzenie postępowania grupowego wymaga także zmierzenia się z problemami ściśle technicznymi, takimi jak zapewnienie obsługi administracyjnej dla sprawnego obiegu dokumentów w sprawie, zapewnienie sprawnego przekazania dokumentacji przy przekazywaniu akt postępowania między sądami i instancjami, czy wreszcie zapewnienie odpowiedniej wielkości sal sądowych dla prowadzenia rozpraw.

Z przekazanych NIK informacji wynika, że aczkolwiek problemy te wydają się prozaiczne, to jednak sądy i sędziowie nie zawsze radzą sobie z ich rozwiązywaniem, co z kolei przekłada się na postrzeganie sądów i instytucji postępowania grupowego przez uczestników postępowania.

⁷³ Funkcjonowanie w praktyce sądowej ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, dr Monika Szafrańska-Rejdak, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2017, s. 18

ZAŁĄCZNIKI

Liczba złożonych pozów grupowych wskazuje, że możliwość wspólnego dochodzenia roszczeń została pozytywnie przyjęta przez konsumentów. Także według obserwacji pełnomocników procesowych postępowania grupowe spotykają się z wysokimi nadziejami ze strony konsumentów, dla których taka forma często jest jedynym branym pod uwagę środkiem dochodzenia roszczeń. Koszty postępowania indywidualnych są dla konsumentów zwykle zbyt wysokie i prowadzą konsumentów raczej do rezygnacji z dochodzenia słusznych nawet roszczeń, aniżeli do zaangażowania w dochodzenia praw na drodze sądowej. Jednakże długotrwałość postępowania powoduje, że stopniowo narasta silne zniechęcenie i rozczarowanie. Sytuacje, w których sam etap formalny trwa wiele lat, prowadzą do tego, że w ocenie uczestników i obserwatorów pozów grupowych instytucja pozwu grupowego zaczyna jawić się jedynie jako pozorna pomoc.

Rzecznicy konsumenta wskazywali również na niedoskonałe rozwiązania dotyczące postępowania międzyinstancyjnego. Często pomiędzy rozwartymi w poszczególnych instancjach mijają miesiące, co związane jest choćby z trudnościami sekretariatuów sądów w szybkim przekazywaniu obszernych akt pomiędzy instancjami. Podczas prac nad nowelizacją ustawy o postępowaniach grupowych dostrzeżony został problem długotrwałości przekazywania sprawy pomiędzy instancjami. Znowelizowana ustawa przewiduje, że wniesienie zażalenia na postanowienie w przedmiocie składu grupy nie wstrzymuje merytorycznego rozpoznania sprawy. Niezwłocznie po wydaniu postanowienia w przedmiocie składu grupy sąd wyznacza rozprawę lub w inny sposób nadaje sprawie dalszy bieg. Regulacja ta nie uwzględnia jednak faktu, że przekazanie akt celem rozpatrzenia zażalenia przez sąd wyższej instancji uniemożliwia prowadzenie postępowania merytorycznego.

Zdarza się, że do wydłużenia postępowania przyczynią się sami członkowie grupy, podejmując działania z własnej inicjatywy, na przykład składając skargę na przewlekłość postępowania. Rozpatrzenie takiej skargi wymaga przekazania akt sędziemu rozpatrującemu skargę, co uniemożliwia prowadzenie w tym czasie postępowania.

Dotychczasowa praktyka postępowania grupowych w sprawach związanych z kredytami obarczonymi ryzykiem walutowym, w których brali udział rzecznicy konsumenta, pozwoliła na zidentyfikowanie problemów postępowania dowodowego w tym szczególnym rodzaju postępowania. Z jednej strony dostrzeżony został problem wydłużania postępowania dowodowego przez pozwanych, na przykład poprzez składanie wniosków o przesłuchanie wszystkich uczestników postępowania grupowego na okoliczność indywidualnego uzgodnienia zapisów umowy, chociaż kwestionowany w postępowaniu zapis umowny jest identyczny we wszystkich umowach i zgodny ze wzorcem umownym, zatem rozsądnie można domniemywać, że nie doszło do indywidualnych negocjacji. W sytuacji kiedy pozwy grupowe obejmują dziesiątki, a nawet tysiące identycznych umów zawieranych według jednego wzorca stosowanego przed przedsiębiorcą, brak indywidualnego uzgodnienia wydaje się oczywisty, jednak przydatne byłoby ustawaowe rozwiązanie uprawniające sąd w sprawach konsumenckich do ograniczenia postępowania do dowodów z dokumentów, np. jeśli sąd oceni,

ZAŁĄCZNIKI

że umowy wszystkich członków grupy zostały zawarte według takiego samego wzorca umowy. Ograniczenie zakresu postępowania dowodowego w pewnych rodzajach postępowania nie jest nową instytucją i dawniej stosowane było np. w postępowaniu w sprawach gospodarczych, a obecnie widoczne jest np. w postępowaniu uproszczonym (art. 505¹ i następne kpc).

Z drugiej strony w literaturze dostrzeżono potrzebę wprowadzenia do postępowania grupowego instytucji pozwalającej uzyskać od przeciwnika procesowego dowody znajdujące się w jego posiadaniu⁷⁴. Taka regulacja byłaby szczególnie przydatna w postępowaniach przeciwko instytucjom finansowym, które zawierają masowe umowy z konsumentami, gdyż zazwyczaj to instytucje posiadają pełną dokumentację związaną z realizacją umowy, a konsumenci nie mają do niej dostępu bądź też za udostępnienie dokumentów archiwalnych instytucje finansowe pobierają wysokie opłaty. W tej sytuacji udowodnienie przez powoda pewnych okoliczności jest znacznie utrudnione.

Kolejnym obszarem wymagającym w ocenie rzeczników konsumenta zmian jest kwestia podmiotów, które mogą występować w roli reprezentanta grupy. Obecnie reprezentantem grupy może być wyłącznie członek grupy, a w sprawach konsumenckich również rzecznik konsumentów.

Ograniczenie kręgu podmiotów mogących występować w roli reprezentanta grupy ma negatywny wpływ na upowszechnienie instytucji postępowania grupowego. Przede wszystkim rzecznicy konsumentów są zobowiązani do wykonywania swoich podstawowych zadań, takich jak poradnictwo, wsparcie mieszkańców w bieżących sporach z przedsiębiorcami i innie. Często zadania rzecznika wykonuje jedna osoba, czasem na niepełny etat. Jednak nawet w przypadku, gdy rzecznik konsumenta ma biuro i pracowników, nakład pracy związany ze zorganizowaniem i skoordynowaniem grupy, współpracą z pełnomocnikiem procesowym jest znaczący w stosunku do zasobów i rzecznika konsumenta realnie jest w stanie podjąć się funkcji reprezentowania grupy w kilku pozwach grupowych, natomiast części grup inicjatywnych będzie zmuszony odmówić.⁷⁵ Stąd też Rzecznicy dostrzegają potrzebę ustawowego zapewnienia zaplecza prawno-administracyjnego rzecznikom konsumentów występujących jako reprezentanci grup, co pozwoliłoby odciążyć te podmioty, siłą rzeczy mocno zaangażowane w sprawy postępowania grupowych. Także rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do występowania jako reprezentanci grup przyczyniło się do upowszechnienia instytucji pozwu zbiorowego. Reprezentować grupy mogliby Rzecznik Finansowy, organizacje i stowarzyszenia konsumenckie, w zakresie przedmiotu swojej działalności, Rzecznik Praw Obywatelskich.

Ustawowego rozwiązania wymaga także kwestia kosztów procesowych. Z jednej strony przegrywający sprawę rzecznik konsumenta pełniący rolę

⁷⁴ Funkcjonowanie w praktyce sądowej ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, dr Monika Szafrańska-Rejdak, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2017, s. 24-25

⁷⁵ M. Szafrańska – Rejdak, Funkcjonowanie w praktyce sądowej ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2017, s. 2-3 oraz M. Niedużak, M. Szwast, Pozwy grupowe – doświadczenia po czterech latach, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa, lipiec 2014, s. 19

ZAŁĄCZNIKI

reprezentanta grupy może zostać zobowiązany do zwrotu kosztów procesu stronie pozowanej, chociaż rozsądne wydawałoby się obciążenie kosztami osób bezpośrednio zainteresowanych, czyli członków grupy. Z drugiej strony w wygranych przez grupę procesach zdarzało się, że zwrot kosztów zasądzone na rzecz rzecznika konsumentów, chociaż wydatki faktyczne ponieśli członkowie grupy. Zwrot kosztów na rachunek bankowy rzecznika konsumentów, czyli w praktyce starostwa powoduje, że utrudnione z uwagi na dyscyplinę finansów publicznych – jest ich dalsze rozdysponowanie pomiędzy członków grupy.

Pomoc prawna w indywidualnych postępowaniach sądowych

System bezpłatnej pomocy prawnej świadczonej konsumentom w sprawach indywidualnych sądowych został oparty na modelu, który zakłada współdziałanie organów administracji państwej (np. Rzecznika Finansowego), samorządowych (miejskich i powiatowych rzeczników konsumentów), a także organizacji pozarządowych.

Rzecznik Finansowy nie korzystał, w zakresie kredytów denominowanych lub indeksowanych do walut obcych, z kompetencji wskazanej w art. 26 ustawy o RF i nie wytaczał na rzecz kredytobiorców KORW, powództw w sprawach dotyczących nieuczciwych praktyk rynkowych stosowanych przez banki, jak również nie brał udziału w toczących się w tych sprawach postępowaniach sądowych. Ustawodawca ograniczył zakres przedmiotowej kompetencji Rzecznika Finansowego wyłącznie do spraw dotyczących nieuczciwych praktyk rynkowych, a więc materii uregulowanej w ustawie z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Przepis art. 26 ustawy o RF należy interpretować, mając na uwadze art. 12 ust. 2 pkt 2 upnpr, który z kolei pozwala Rzecznikowi na wytoczenie powództwa, w razie dokonania nieuczciwej praktyki rynkowej, tylko w zakresie żądań określonych w art. 12 ust. 1 pkt 1, 3, 5 upnpr, a mianowicie:

- zaniechania tej praktyki;
- złożenia jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie;
- zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej na określony cel społeczny związany ze wspieraniem kultury polskiej, ochroną dziedzictwa narodowego lub ochroną konsumentów.

Ustawodawca wyłączył tym samym możliwość wytaczania powództwa przez Rzecznika Finansowego lub wstępowania do postępowania w sprawach dotyczących naprawienia wyrządzonej szkody na zasadach ogólnych, w szczególności żądania unieważnienia umowy z obowiązkiem wzajemnego zwrotu świadczeń oraz zwrotu przez przedsiębiorcę kosztów związanych z nabyciem produktu w sytuacji stosowania przez niego nieuczciwych praktyk rynkowych (żądanie, o którym mowa w art. 12 ust. 1 pkt 4 upnpr), a tego co do zasady dotyczą roszczenia większości klientów w przypadku KORW. RF wskazał także na treść art. 14 upnpr, określający termin przedawnienia i stanowiący, że roszczenia z tytułu nieuczciwej praktyki rynkowej, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1-3 i 5, ulegają przedawnieniu z upływem lat trzech. Rzecznik Finansowy stoi na stanowisku, że banki zaprzestały udzielania kredytów denominowanych lub indeksowanych do walut obcych już w 2011 r., a więc należało założyć, że ewen-

ZAŁĄCZNIKI

tualne roszczenia z tytułu stosowania przez banki nieuczciwych praktyk rynkowych, w tym w szczególności z tytułu najczęściej podnoszonego przez kredytobiorców zarzutu wprowadzenia w błąd przy zawieraniu umowy, uległy przedawnieniu.

Miejscy Rzecznicy Konsumentów w Olsztynie i Warszawie wytaczali powództwa w indywidualnych sprawach związanych z omawianymi kredytami. Spraw takich było jednak niewiele. Do zakończenia czynności kontrolnych NIK żadne postępowanie nie zostało zakończone prawomocnym orzeczeniem. Rzecznik w Krakowie unikał tego typu działań, gdyż sądy z apelacji krakowskiej kilkakrotnie w innych sprawach obciążały MRK w Krakowie kosztami procesu w sytuacji, w której wniesione powództwo zostało następnie oddalone. Koszty te ponosiła następnie Gmina Miejska Kraków. Przyznana na ten cel rezerwa ze środków uchwalonych w budżecie Miasta Krakowa była bardzo nieduża i praktycznie nie wystarczałaby nawet na pokrycie kosztów jednej tylko sprawy. Sprawy takie stanowią także dla MRK znaczące obciążenie, przy ograniczonych zasobach kadrowych każdego z rzeczników.

W tej sytuacji pomoc świadczona przez organizacje pozarządowe w ramach realizacji zadań zleconych, zarówno pod względem skali, jak i dostępności dla konsumentów, może stanowić niezastąpione źródło wsparcia słabszych uczestników rynku w ich indywidualnych problemach prawnych. Zgodnie z art. 61 §1 pkt 3 kpc organizacje pozarządowe w zakresie swoich zadań statutowych mogą, za zgodą osoby fizycznej wyrażoną na piśmie, wytaczać powództwa na jej rzecz w sprawach o ochronę konsumentów. Organizacje pozarządowe w zakresie swoich zadań statutowych mogą także, za zgodą osoby fizycznej wyrażoną na piśmie, przystąpić do sprawy w toczącym się postępowaniu. Zgodnie z art. 63 kpc organizacje pozarządowe, które nie uczestniczą w sprawie, mogą przedstawiać sądowi istotny dla sprawy pogląd wyrażony w uchwale lub w oświadczeniu ich należycie umocowanych organów.

NIK podziela stanowisko Prezesa UOKiK, że funkcjonowanie tego rodzaju organizacji obarczone jest jednak daleko idącymi ograniczeniami.

Po pierwsze, wynikają one z tego, że organizacje te zapewniają konsumentom jedynie wsparcie w podstawowym zakresie, a pomoc przez nie świadczona nie jest dostosowana do skomplikowanego charakteru produktów finansowych, w tym m.in. kredytów hipotecznych objętych ryzykiem walutowym. O ile system ten sprawdza się zazwyczaj w prostych, szablonowych sprawach, to w przypadku spraw skomplikowanych prawnie i faktycznie, w szczególności w zakresie wyspecjalizowanych dziedzin i złożonych produktów oferowanych konsumentom, widać wyraźnie znaczne ograniczenia jego efektywności. Z tego względu najbardziej skuteczne byłoby rozwijanie systemu pomocy prawnej w zakresie poszczególnych, specjalistycznych branż, w tym przede wszystkim branży usług finansowych. W szczególności obszarem wymagającym dalszego rozwoju jest pomoc konsumentom w dochodzeniu ich praw w procesach sądowych. W szczególności warto

ZAŁĄCZNIKI

zwrócić uwagę na coraz częstszą potrzebę zagwarantowania wsparcia obejmującego nie tylko sporządzanie pism procesowych, ale także pełne i profesjonalne zastępstwo procesowe.

Po wtóre, ze względu na specyfikę branży podmioty te nie mogą w sposób swobodny korzystać z finansowania pochodzącego od przedsiębiorców ze względu na potencjalny konflikt interesów. Oznacza to, że źródła ich dochodu ograniczają się jedynie do dotacji publicznoprawnych (krajowych i europejskich), a także własnych składek członkowskich. Rozwiązanie takie sprawia, że organizacje konsumenckie muszą zmagać się z problemem znacznego braku stabilności w planowaniu finansowania swojego funkcjonowania. Ograniczenia wynikające z zewnętrznych i periodycznych źródeł finansowania narażają je m.in. na trudności w utrzymaniu wyspecjalizowanej kadry, a nawet ryzyko zakończenia działalności w przypadku przegrania kolejnych konkursów na wiodące projekty finansowane ze źródeł publicznoprawnych.

W 2017 r. Prezes UOKiK przedstawił problem niedofinansowania organizacji pozarządowych wspierających konsumentów Przewodniczącemu Senackiej Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności. Ponadto zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z prośbą o uruchomienie z rezerwy ogólnej budżetu państwa dodatkowych środków na sfinansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych stowarzyszeniom na realizację zadań polegających na zapewnieniu indywidualnej pomocy prawnej konsumentom usług finansowych (w szczególności konsumentom dotknietym problemami związanymi z umowami o kredyt hipoteczny wyrażony w walucie obcej). Przedmiotowa prośba spotkała się jednak z odpowiedzią odmowną. Zdaniem NIK postulaty Prezesa UOKiK, dotyczące wzmacnienia wsparcia finansowego dla organizacji pozarządowych są zasadne. Ich działanie może mieć pozytywny efekt dla ochrony konsumentów.

Fundusz Wsparcia Kredytobiorców

Niskie wykorzystanie FWK

Na mocy ustawy z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy⁷⁶, w Banku Gospodarstwa Krajowego został utworzony Fundusz Wsparcia Kredytobiorców w wysokości 600 mln zł. Celem funduszu jest zapewnienie wsparcia finansowego osobom, które na skutek obiektywnych okoliczności znalazły się w trudnej sytuacji finansowej a jednocześnie są zobowiązane do spłaty rat kredytu mieszkaniowego (złotowego lub objętego ryzykiem walutowym), stanowiącego znaczne obciążenie dla ich domowych budżetów.

Środki funduszu pochodzą z wpłat kredytodawców. Według stanu na 16 lipca 2018 r. z 333 kredytodawców, którzy zobowiązani byli do ich wniesienia z obowiązku tego wywiązało się 327. Wnieśli ono środki w wysokości 598,7 mln zł. Mimo wezwań BGK sześciu kredytodawców (w tym jeden będący w upadłości likwidacyjnej) nie dokonało wymaganych wpłat na Fundusz w łącznej kwocie blisko 1,3 mln zł. Rada Funduszu poinformowała Ministra Finansów o braku wpłat od tych podmiotów oraz braku

⁷⁶ Dz.U. poz. 1925.

ZAŁĄCZNIKI

narzędzi skutecznego dochodzenia roszczeń w tego tytułu. W projekcie nowelizacji ustawy o wsparciu, złożonym przez Prezydenta RP w Sejmie RP w sierpniu 2017 r. (druk sejmowy nr 1863), zostały zawarte propozycje przepisów zobowiązujących ministra właściwego do spraw instytucji finansowych do dochodzenia roszczeń.

Zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o wsparciu, pomoc ze środków FWK mogła być przyznawana wyłącznie w oparciu o umowę zawieraną między kredytodawcą (tj. bankiem, z którym zawarta jest umowa kredytowa) a kredytobiorcą. Wsparcie mogło być wypłacane przez okres nie dłuższy niż 18 miesięcy w wysokości równowartości rat kapitałowych i odsetkowych kredytu mieszkaniowego, ale nie więcej niż 1 500 zł miesięcznie przeliczonej według kursu średniego NBP (z dnia zapadalności raty kredytu mieszkaniowego, przypadającej zgodnie z harmonogramem spłat tego kredytu w miesiącu poprzedzającym miesiąc złożenia wniosku o udzielenie wsparcia).

Wsparcie mogło być przyznane jeżeli spełniony był jeden lub więcej z poniższych warunków:

- 1) w dniu złożenia wniosku o wsparcie kredytobiorca posiadał status bezrobotnego;
- 2) kredytobiorca ponosił miesięczne koszty obsługi kredytu mieszkaniowego w wysokości przekraczającej 60% dochodów⁷⁷ osiąganych miesięcznie przez jego gospodarstwo domowe;
- 3) miesięczny dochód jego gospodarstwa domowego, pomniejszony o miesięczne koszty obsługi kredytu mieszkaniowego, nie przekraczał:
 - a) w przypadku gospodarstwa jednoosobowego – zwaloryzowanej zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej kwoty wskazanej w art. 8 ust. 1 pkt 1 tej ustawy (634 zł),
 - b) w przypadku gospodarstwa wieloosobowego – iloczynu liczby członków gospodarstwa domowego kredytobiorcy i zwaloryzowanej zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej kwoty wskazanej w art. 8 ust. 1 pkt 2 tej ustawy (514 zł).

Wsparcie nie mogło być przyznane:

1. jeżeli utrata zatrudnienia nastąpiła w wyniku rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem przez kredytobiorcę lub rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika;
2. na spłatę kredytu mieszkaniowego, jeżeli jeden z kredytobiorców uzyskał wsparcie;
3. jeżeli umowa kredytu mieszkaniowego została wypowiedziana;

⁷⁷ Przez dochód rozumie się, sumę miesięcznych przychodów bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, pomniejszoną o koszt uzyskania przychodu, składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz ubezpieczenia społeczne, a także alimenty na rzecz innych osób. Do dochodu nie wlicza się niektórych świadczeń socjalnych. Ustawa o określa także sposób wyliczana dochodu osób prowadzących działalność gospodarczą.

ZAŁĄCZNIKI

4. za okres, w którym kredytobiorcy przysługuje świadczenie z tytułu utraty pracy wynikające z zawartej umowy ubezpieczenia spłaty kredytu, gwarantującej wypłatę świadczenia na wypadek utraty pracy;
5. jeżeli w dniu złożenia wniosku o wsparcie kredytobiorca:
 - a) jest właścicielem innego lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego;
 - b) posiada inne spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego, prawo do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej lub prawo do domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego budowanych w celu przeniesienia ich własności na rzecz członków;
 - c) jest najemcą innego lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego.

Zwrot wsparcia przez kredytobiorcę ma nastąpić po upływie dwóch lat karencki, przez 8 kolejnych lat w równych, nieoprocentowanych miesięcznych ratach (o ile środki wsparcia zostały przyznane zgodnie z ustawą i nie doszło do przyznania wsparcia nienależnego). Kredytobiorca ma zostać poinformowany przez BGK listownie o harmonogramie zwrotu wsparcia, kwotach rat oraz numeru rachunku do zwrotu wsparcia.

W latach 2016–2017 BGK zawarł umowy w sprawie realizacji ustawy o wsparciu z 43 kredytodawcami. W tym okresie Bank zarejestrował 759 umów o udzieleniu wsparcia kredytobiorcom na łączną kwotę 16,8 mln zł. Wartość zrealizowanych wypłat wyniosła 10,5 mln zł. Najczęstszą przesłanką udzielenia wsparcia była wysokość raty kredytu przekraczająca 60% miesięcznych dochodów osiąganych przez gospodarstwo domowe. Z uwzględnieniem tej przesłanki zawartych zostało 329 umów (43,3%). Niewiele niższą liczbę – 322 (42,4%) stanowiły umowy dotyczące osób posiadających status bezrobotnych. Pozostałe 108 umów (14,3%) dotyczyły osób, którym przysługiwało prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁷⁸), z tego z „kryterium dochodowym na osobę w rodzinie” – 93 umowy (12,3%) oraz z „kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej” – 15 umów (2,0%).

Pod względem wartości, z kwoty 16,8 mln zł przyznanego wsparcia, przesłankę dla udzielenia wsparcia na kwotę 8,0 mln zł (47,7% ogółu kwoty wsparcia) stanowiła wysokość kosztów obsługi kredytu mieszkaniowego większa niż 60% dochodów osiąganych miesięcznie przez gospodarstwo domowe. Wsparcia w kwocie 6,5 mln zł (38,8% ogółu) udzielono osobom bezrobotnym, a w kwocie blisko 2,3 mln zł (13,5% ogółu) osobom, którym przysługiwało prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, w tym w ramach gospodarstw wieloosobowych – niemal 2,0 mln zł (11,9%) oraz gospodarstw jednoosobowych – prawie 0,3 mln zł (1,6%).

NIK w ramach kontroli doraźnej przeprowadzonej w BGK⁷⁹ pozytywnie oceniła sposób obsługi fundusz przez ten bank. Wypłaty środków z FWK

⁷⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 1769 ze zm.

⁷⁹ Kontrola I/17/002/KBF „Funkcjonowanie Funduszu Wsparcia Kredytobiorców”

ZAŁĄCZNIKI

były wykonywane na wnioski kredytodawców, zgodnie z harmonogramem zawartym w umowie o udzieleniu wsparcia. Wstrzymanie wypłat dokonywane było w odpowiednich terminach na podstawie uzyskanych przez BGK informacji o utracie uprawnień do otrzymywania wsparcia w przypadkach, o których mowa w art. 12 ustawy o wsparciu. Ulg w spłacie nienależnego wsparcia w formie rozłożenia na raty należności Funduszu, Rada Funduszu udzielała zgodnie z art. 23 tej ustawy.

Według stanu na 31 grudnia 2017 r., tj. po dwóch latach wykorzystywania FWK jego środki wynosiły 616,5 mln zł. Kwotę 598,7 mln zł (97,1% ogółu środków FWK) stanowiły środki pochodzące z wpłat kredytodawców. Dochody z tytułu inwestowania środków Funduszu wyniosły 17,6 mln zł (2,9% ogółu środków Funduszu), a pozostałe wpływy łącznie 171 tys. zł (0,03% środków Funduszu).

Koszty funkcjonowania Funduszu za okres od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2017 r. wynosiły 7,3 mln zł i obejmowały odsetki od zakupionych papierów wartościowych⁸⁰ (1,3 mln zł) oraz wynagrodzenie prowizyjne z tytułu realizacji zadań wynikających z przepisów ustawy o wsparciu dla BGK (6 mln zł). Źródłem pokrycia tych kosztów były środki Funduszu.

Analizując powyższe dane można zauważyć, że wykorzystanie FWK było dotychczas tak niewielkie i nie spowodowało zaangażowania środków przekazanych na fundusz przez kredytodawców. Wszystkie wypłaty zostały pokryte z dochodów, które fundusz uzyskał z inwestowania zgromadzonych na nim środków.

Z wyjaśnień Prezesa Zarządu BGK wynika, że Bank nie podejmował czynności wykraczających poza zakres obowiązków zapisanych w ustawie o wsparciu, tj. dodatkowych, w tym związanych z prowadzeniem akcji informacyjnych. W procesie udzielania wsparcia, Bank bezpośrednio kontaktuje się z kredytodawcą. W związku z pojawiającymi się sygnałami o niedostatecznej akcji informacyjnej, w ramach pakietu propozycji zmian ustawowych przekazanych do Ministerstwa Finansów, Bank sugerował formalne nałożenie obowiązku informacyjnego na kredytodawców.

Ponadto na stronie internetowej Banku zamieszczone zostały informacje o FWK w zakresie podstawy prawnej i warunków, jak również przyznawania wsparcia, obowiązków kredytobiorcy oraz warunków zwrotu wsparcia. Informacje dotyczące bieżącego funkcjonowania Funduszu, w tym w zakresie liczby zarejestrowanych w BGK umów o udzieleniu wsparcia oraz kwoty przyznanego, jak i wypłaconego wsparcia, udostępniane były prasie.

Ze względu na zauważalne trudności w efektywnym wykorzystaniu środków zgromadzonych w FWK za zasadną należy uznać inicjatywę Prezenta RP, by zmienić zasady wykorzystania środków Funduszu. Jednym z celów projektowanych zmian jest między innymi zwiększenie wykorzystania Funduszu. W uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy

⁸⁰ Fundusz ponosił koszty odsetek, jeśli z jego środków kupowane były dłużne papiery wartościowe po pierwszym dniu emisji. Jest to standardowa praktyka rynkowa. Odsetki te naliczane były z każdym kolejnym dniem w wysokości odpowiadającej 1/365 stopy oprocentowania tych papierów wartościowych i uiszczane na rzecz emitenta przy nabyciu tych papierów. Środki te były zwracane posiadaczowi papieru wartościowego przy rozliczeniu odsetek za pierwszy okres odsetkowy.

ZAŁĄCZNIKI

o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych wskazano na dwie przyczyny powodujące ograniczenie wykorzystania środków FWK:

- zbyt restrykcyjne warunki, jakie musi spełnić kredytobiorca,
- w pełni zwrotny charakter wsparcia.

NIK uznaje zmiany w tym kierunku za zasadne.

Upadłość konsumencka

Upadłość konsumencka może być skutecznym, lecz dotkliwym sposobem uwolnienia się kredytobiorcy od zadłużenia

Wieloletnie dane dotyczące kredytów bankowych wskazują, że zawsze występował będzie odsetek kredytobiorców, u których obsługa długoterminowego kredytu mieszkaniowego może okazać się ponad ich możliwości. Liczebność tej grupy skorelowana jest z ogólną sytuacją gospodarczą, ale także zależy od czynników indywidualnych, dotyczących danego kredytobiorcy, w tym od zdarzeń losowych, których przewidzenie na etapie udzielania kredytu nie było możliwe. W przypadku kredytów objętych ryzykiem walutowym specyficzny czynnikiem, który decydować może o skali niewypłacalności kredytobiorców jest deprecja złotego do waluty kredytu, wpływająca zarówno na wielkość zobowiązania kredytowego, jak i na bieżące obciążenia wynikające z wysokości rat kredytu. Jak już wspomniano kredytobiorcy korzystający z tych kredytów zagrożeni są nielimitowanym ryzykiem walutowym. Dla osób, które z tego lub innych powodów popadną w pętlę zadłużenia, rozwiązaniem może być skorzystanie z upadłości konsumenckiej, która pozwala na uwolnienie się od ciężaru długów i rozpoczęcie normalnego funkcjonowania. Ważne jest, żeby proces ten został przeprowadzony jak najszybcie i powodował dolegliwość tylko w takim zakresie, w jakim było to intencją ustawodawcy.

Instytucja upadłości konsumenckiej została wprowadzona do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych⁸¹, w odpowiedzi na narastające zjawisko nadmiernego zadłużenia osób fizycznych. Założeniem przyświecającym ustawie było stworzenie mechanizmów prawnych umożliwiających oddłużenie osobom, które nie są w stanie samodzielnie regulować swoich zobowiązań. Jak pokazała praktyka, wprowadzone wówczas przesłanki upadłości konsumenckiej okazały się zbyt restrykcyjne, by umożliwić konsumentom skorzystanie z tego rozwiązania.

W konsekwencji braku faktycznego dostępu do umorzenia zobowiązań na podstawie powyższych przepisów (w latach 2009-2014 na terenie całej Polski ogłoszono jedynie 120 upadłości osób fizycznych) ustawą z 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze, ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych⁸² dokonano nowelizacji przepisów statujących instytucję upadłości konsumenckiej w taki sposób, aby faktycznie umożliwić dostęp do oddłużenia.

⁸¹ Dz. U. Nr 234, poz. 1572.

⁸² Dz. U. poz. 1306.

ZAŁĄCZNIKI

Po nowelizacji, od 2015 r. liczba ogłoszanych upadłości skokowo wzrosła i w każdy kolejny roku się zwiększała. Ilustrują to dane w poniższej tabeli

Tabela nr 1
Upadłości konsumenckie w latach 2010–2017

Rok	Złożone wnioski	Ogłoszone upadłości	Wnioski oddalone	Prawo -mocny zwrot	Postępowania umorzone	Załatwione w inny sposób (np. odrzucone)
2009	985	10	335	422	28	16
2010	510	12	254	265	10	30
2011	380	14	171	169	11	12
2012	286	24	107	138	9	7
2013	274	28	120	104	3	11
2014	300	32	98	123	16	7
2015	5 616	2 153	599	872	95	48
2016	8 694	4 447	1 262	1 516	187	145
2017	11 120	5 470	1 933	1 995	282	160

Źródło: dane Ministerstwa Sprawiedliwości (<https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowaniaiwoletnie/>) oraz P. Zimmerman, Ocena efektywności instytucji upadłości konsumenckiej jako narzędzia rozwiązywania problemu niewypłacalności wynikającej z nieobsługiwanej kredytu hipotecznego, Warszawa, 2018 r.

Wśród upadłości konsumenckich były również takie, w wyniku których od dłużu uwolnili się dłużnicy posiadający kredyty objęte ryzykiem walutowym, jednak ich dokładna liczba nie jest znana.

NIK nie ma uprawnień do kontroli sądów w zakresie postępowań upadłościowych. Niemniej analiza informacji zasięgniętych w podmiotach specjalizujących się w obsłudze upadłości konsumenckiej oraz wyników badań dostępnych w domenie publicznej⁸³ prowadzi do następujących wniosków na temat funkcjonowania upadłości konsumenckiej.

Instytucja upadłości konsumenckiej umożliwia skuteczne i całkowite oddłużenie osobom fizycznym nieprowadzącym działalności gospodarczej (także małżonkom, w zależności od decyzji sądu – we wspólnym lub oddzielnych postępowaniach), w tym kredytobiorcom kredytów zabezpieczonych hipotecznie, po prawomocnym zakończeniu postępowania i stwierdzeniu umorzenia zobowiązań powstałych przed ogłoszeniem upadłości (po zakończeniu wykonywania planu spłaty lub bez jego wyznaczania), niezależnie od liczby posiadanych kredytów, o ile nie zachodzą wobec kredytobiorców negatywne przesłanki ogłoszenia upadłości określone w art. 491⁴ Prawa upadłościowego.

Sam fakt zaciągnięcia kredytu indeksowanego do walut obcych lub denominowanego w walutach obcych nie stanowi zgódnie z ugruntowaną linią orzeczniczą rażącego niedbalstwa w doprowadzeniu do niewypłacalności ani jej pogłębianiu. Formalnie i praktycznie ta droga do oddłużenia jest zatem dla kredytobiorców w pełni dostępna.

⁸³ E.I. Fiedorczyk, D. Popłonyk, Wybrane zagadnienia upadłości konsumenckiej – analiza empiryczna, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa, 2016 r.

ZAŁĄCZNIKI

Należy jednak zauważyć, że procedury prawa upadłościowego oferują możliwość oddłużenia i uniknięcia spłaty pełnego zadłużenia wynikającego ze zobowiązania kredytowego, ale odbywa się to kosztem utraty całego majątku, w tym mieszkania kupionego z użyciem środków z tegoż kredytu, łącznie ze wszystkimi nakładami na to mieszkanie oraz całym pozostały majątkiem dłużnika. Kolejnym kosztem ponoszonym przez konsumenta jest ograniczenie swobody finansowej przez 4 do 5 lat (1-2 lata postępowania oraz 3 lata wykonywania planu spłat). Przez cały okres trwania postępowania upadłościowego upadli pozbawieni są nie tylko majątku gromadzonego przez całe życie, ale również bieżących przychodów z wykonywanej pracy. Nie posiadają także zdolności kredytowej, która w obecnych warunkach ekonomicznych jest warunkiem korzystania z efektów pracy na równi z innymi konsumentami. Dla niektórych konsumentów może być to jednak jedyna droga uwolnienia się od ciężaru zadłużenia.

Z badań przedstawionych w 2016 r. przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości wynika, że z uwagi na obciążenie sądów liczbą wniosków o ogłoszenie upadłości konsumenckiej oraz liczbą postępowań upadłościowych postępowania te trwają relatywnie długo, zważywszy, że intencją ustawodawcy było szybkie przeprowadzenie postępowania upadłościowego z uwagi, jak się wydawało, na nieskomplikowany charakter spraw konsumenckich. W szczególności dotyczy to sytuacji, gdy w skład masy upadłości wchodzi nieruchomość podlegająca zbyciu w trakcie postępowania. Czas trwania postępowania upadłościowego badano dwutorowo: odrębnie dla I (od dnia ogłoszenia upadłości do daty złożenia listy wierzytelności) i II (od daty złożenia listy wierzytelności do daty ustalenia planu spłaty wierzycieli lub umorzenia zobowiązań upadłego) etapu postępowania oraz odrębnie dla całości postępowania upadłościowego. Postępowania upadłościowe objęte badaniem trwały około roku i dłużej. W nieco ponad 90% na 240 badanych spraw w dziewięciu ośrodkach orzeczniczych postępowanie trwało powyżej sześciu miesięcy i powyżej dziesięciu miesięcy. Tylko 8% spraw zakończyło się w ciągu pół roku. W okresie od czerwca do lipca 2016 r. sądy upadłościowe w szczególności nie były w stanie przesyłać do badań wystarczającej liczby akt zakończonych spraw upadłościowych, w których ustalono plan spłat lub umorzono zobowiązania⁸⁴.

W opracowaniu zwrócono uwagę na dużą liczbę spraw upadłościowych byłych przedsiębiorców, korzystających z postępowania przewidzianego dla konsumentów, dodatkowe obciążenie sądów zajmujących się formalnie upadłością konsumencką koniecznością badania wykonania przez byłych przedsiębiorców obowiązków wynikających z prawa, częste przypadki długiego trwania postępowania po ogłoszeniu upadłości związane m.in. z trudnościami z ustalaniem listy wierzytelności, problemami z likwidacją masy upadłości, przypadkami niewystarczającej współpracy innych podmiotów z organami postępowania upadłościowego, trudności ze stosowaniem przepisów dotyczących zaliczkowego ponoszenia kosztów postępowania przez Skarb Państwa, przypadki ponoszenia kosztów postępowania przez syndyków, problemy organizacyjne sądów związane ze znacznym wzrostem liczby

⁸⁴ Tamże, str. 26.

ZAŁĄCZNIKI

obsługiwanych spraw przez sądy upadłościowe. W opracowaniu zaproponowano szereg rozwiązań, które pomogłyby usprawnić przebieg postępowania upadłościowych i poprawić pozycję konsumentów lub wierzycieli.

Większość z przedstawionych postulatów została wykorzystana przy opracowaniu przez Ministra Sprawiedliwości projektu nowelizacji ustawy Prawo upadłościowe i innych ustaw. Został on opublikowany na stronie Rządowego Centrum Legislacji w dniu 25 maja 2018 r. (nr z wykazu prac legislacyjnych: UD357).

W projekcie tym przedstawione są także inne rozwiązania np. w kwestii braku w Prawie upadłościowym odpowiednich regulacji chroniących przed konsekwencjami upadłości konsumenckiej byłego małżonka, przepisów które właściwie regulowałyby styk egzekucji alimentacyjnej z upadłością oraz dostęp upadłego do korespondencji, a także pozwalałyby na zabezpieczenie środków materialnych dla funkcjonowania rodziny, której członkowie objęci są postępowaniem upadłościowym.

Zdaniem NIK, w nowelizacji należałoby uwzględnić także kwestie prowadzenia działalności gospodarczej w trakcie procesu upadłości konsumenckiej.

W trakcie postępowania upadłościowego upadły *de facto* nie może prowadzić działalności gospodarczej. Żaden przepis prawa tego nie zakazuje, ale realność prowadzenia takiej działalności wyklucza praktycznie sama konstrukcja Prawa upadłościowego. Pracę samozatrudnionego upadłego musiałby w tym wypadku wykonywać syndyk, za zezwoleniem rady wierzycieli lub w przypadku jej braku sędziego-komisarza. Jest to problem dla przedstawicieli niektórych zawodów, które zasadniczo wykonuje się właśnie prowadząc działalność gospodarczą (niektórzy „pracodawcy” wymagają przejścia na samozatrudnienie, często zresztą będące nim jedynie formalnie, w rzeczywistości posiadając wszelkie cechy stosunku pracy) oraz dla przedstawicieli wolnych zawodów. Tym ostatnim, między innymi lekarzom, architektom, radcom prawnym czy adwokatom, w praktyce często niezmiernie trudno jest znaleźć zatrudnienie bez prowadzenia własnej działalności gospodarczej. Zatrudniając się natomiast np. jako pracownik fizyczny czy biurowy zarabiałby o wiele mniej niż kontynuując działalność. W praktyce w takich przypadkach często osoby fizyczne wyrejestrowują własną działalność, pozostając bez pracy. Mogą także próbować „przepisać” ją np. na członka rodziny, by faktycznie prowadzić działalność gospodarczą formalnie prowadzoną przez inną osobę, która jedynie figuruje w Centralnej Ewidencji Działalności Gospodarczej. Przepisy upadłościowe właściwe dla osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą obecnie dają możliwość oddłużenia na zasadach podobnych jak w przypadku upadłości konsumenckiej, jednak również nie pozwalają na kontynuowanie działalności gospodarczej podczas postępowania. Regulacja ta jest w pewien sposób uzasadniona w przypadku przedsiębiorcy, który posiada liczne niespłacane wymagalne zobowiązania z działalności gospodarczej. Można bowiem domniemać, że nie sprawdził się jako osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą, źle oszacował ryzyko gospodarcze, nie dochowywał należytej staranności wymaganej od profesjonalistów, był niedbały czy nawet dał się oszukać przez kontrahenta. Niekiedy jednak osoba fizyczna z sukcesem prowadzi dochodową działalność gospodarczą, która zapew-

ZAŁĄCZNIKI

nić mogłaby jej utrzymanie oraz częściową spłatę długów, a zobowiązania tej osoby są wyłącznie prywatne, konsumenckie w rozumieniu przepisów prawa cywilnego i w żaden sposób niezwiązane z działalnością gospodarczą. Taka osoba powinna dostać szansę kontynuowania działalności celem zapewnienia sobie i swojej rodzinie środków utrzymania, a także większego zaspokojenia wierzycieli. W niektórych krajach europejskich prowadzenie działalności podczas upadłości konsumenckiej jest możliwe. Przykładowo na Litwie osoba fizyczna w upadłości konsumenckiej może prowadzić jednoosobową działalność gospodarczą lub rolniczą. Musi tylko uzyskać zezwolenie sądu wykazując, że będzie to korzystne dla wierzycieli. Pośród praw upadłej osoby fizycznej znajduje się na Litwie prawo do zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych z dochodu uzyskiwanego z działalności gospodarczej. Zgromadzenie wierzycieli ma prawo kontroli tej działalności upadłego i jest zwoływane, gdy działalność zaczyna przynosić straty. Decyduje m.in. o kontynuacji, rozpoczęciu, zakończeniu czy zawężeniu działalności gospodarczej upadłego⁸⁵. Upadły nie jest więc pozbawiany źródła dochodu, a w konsekwencji jego wierzyciele otrzymują większe zaspokojenie. *De lege ferenda* wydaje się, że rozwiązanie wzorowane na tym mogłoby sprawdzić się również w polskich warunkach. Przed zaproponowaniem konkretnego rozwiązania legislacyjnego należałoby jednak na poziomie ustawodawczym rozstrzygnąć czy samozatrudnienie pozostaje akceptowaną przez ustawodawcę formą wykonywania pracy⁸⁶.

Biorąc od uwagę, że jednym z zasadniczych celów procedowanej obecnie zmiany przepisów Prawa upadłościowego ma być usprawnienie postępowania upadłościowego, zdaniem NIK, wart rozważenia jest postulat odstąpienia od obciążania dłużnika w upadłości konsumenckiej niewydolnością organów postępowania upadłościowego i zaliczenia na poczet trzyletniego okresu planu spłat całego czasu trwania postępowania wykraczającego poza ustawowo przyjęty czas maksymalny (na przykład 1 roku)⁸⁷. Przykładowo konsument, w przypadku którego sąd i syndyk byli sprawni i zakończyli postępowanie w 6 miesięcy od złożenia wniosku miałby przed sobą pełne 3 lata wykonywania planu spłat, a ten kto czekał na zakończenie postępowania prawomocnym ustaleniem planu spłat 2,5 roku — już tylko przez 1,5 roku wykonywałby plan spłat. Wyrównałoby to warunki, na których dochodzi do oddłużenia, które obecnie w dużej mierze zależą od miejsca zamieszkania i sprawności właściwego sądu upadłościowego. Ograniczyłoby także niekorzystny wpływ ewentualnego niewłaściwego funkcjonowania rozwiązań technicznych.

Jednocześnie w przypadku, gdyby wprowadzane rozwiązania na rzecz usprawnienia postępowania upadłościowego nie przyniosły zadowalających rezultatów NIK wskazuje, że alternatywnym rozwiązaniem, które może być poddane analizie jest zmiana właściwości sądów w tym zakresie i przeniesienie spraw upadłości konsumenckich do wydziałów cywilnych sądów rejo-

⁸⁵ <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/94758/111305/F-1502696089/LTU94758.pdf>

⁸⁶ P. Zimmerman, *Ocena efektywności instytucji upadłości konsumenckiej jako narzędzia rozwiązywania problemu niewypłacalności wynikającej z nieobsługiwanej kredytu hipotecznego*, Warszawa, 2018 r., str. 43-45.

⁸⁷ Tamże str. 50, 55.

ZAŁĄCZNIKI

nowych. Zaletą tego rozwiązania byłoby po pierwsze znaczące zbliżenie sądu do konsumenta (sądów rejonowych jest 320 a upadłościowych tylko 29), po drugie bardziej równomierne rozłożenie pracy pomiędzy sędziów w sądach szczebla rejonowego a po trzecie sprawami upadłościowymi zajęliby się sędziowie na co dzień mający styczność z problemami finansowymi osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, co umożliwiłoby im bardziej dopasowane do specyfiki sprawy spojrzenie na nią. W wydziałach upadłościowych pozostałyby sprawy przedsiębiorców, dla których istotna jest specjalizacja i przygotowanie ekonomiczno-biznesowe sędziów, a aspekt odległości od sądu nie ma aż tak istotnego znaczenia⁸⁸.

Wart rozważenia jest także inny postulat wsparcia konsumentów. Niektórzy konsumenci są osobami wyjątkowo nieporadnymi życiowo i potrzebującymi pomocy zarówno przy sporządzeniu wniosku o ogłoszenie upadłości, jak i wsparcia w toku postępowania upadłościowego. Zadaniem własnym samorządu terytorialnego szczebla powiatowego jest ochrona interesów konsumentów. Nadmierne zadłużenie konsumentów oddziałyuje negatywnie na szereg sfer życia, tak publicznego, jak i prywatnego. Nadmierne zadłużenie może „spychać” dłużnika w szarą strefę, tzn. ukrywania majątku i dochodów, wyłącza z rynku jako aktywnego uczestnika, a także eliminuje go ze sfery publicznoprawnej jako podatnika. Szerokie wsparcie różnych instytucji publicznych w prowadzonym postępowaniu oddłużeniowym może uczynić to postępowanie bardziej efektywnym i zmniejszyć jego koszty oraz doprowadzić do szybszego przywrócenia dłużników do legalnego funkcjonowania w sferze publicznej⁸⁹. Zdaniem NIK, zasadne jest proponowane rozwiązańe, by do zadań miejskich i powiatowych rzeczników konsumentów wprowadzić kompetencje do sporządzania i wnoszenia wniosków o ogłoszenie upadłości osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej oraz do udziału w toku postępowania upadłościowego. M. Radwański⁹⁰ wskazuje m.in. iż rzecznik konsumentów może wytaczać powództwa, wstępować do toczących się postępowań, może też wszczynać inne postępowania (i w nich uczestniczyć) unormowane w kpc (art. 13 § 2 kpc), ale nie może bez wyraźnej podstawy prawnej uczestniczyć w jakimkolwiek charakterze w innych postępowaniach nieunormowanych w kpc, a unormowanych w innych ustawach, a co za tym idzie udział rzecznika konsumentów w tzw. upadłości konsumenckiej nie jest *de lege lata* możliwy.

⁸⁸ Tamże str. 49.

⁸⁹ E.I. Fiedorczyk, D. Popłonyk, *Wybrane zagadnienia upadłości konsumenckiej – analiza empiryczna*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa, 2016 r., s. 60.

⁹⁰ M. Radwański, *Komentarz do art. 42 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, Wolters Kluwer, 2016, LEX, nr 519024.

ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli

Celem głównym kontroli było uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy państwo skutecznie chroniło konsumentów przed nieuczciwymi praktykami banków udzielających kredytów objętych ryzykiem walutowym.

Cele szczegółowe

Celami szczegółowymi kontroli było uzyskanie odpowiedzi na pytania czy podmioty odpowiedzialne za ochronę konsumentów:

1. monitorowały działania banków pod kątem potencjalnych zagrożeń dla kredytobiorców,
2. prawidłowo i skutecznie zareagowały na nieprawidłowe działania banków i zagrożenia dla kredytobiorców wynikające z kredytów objętych ryzykiem walutowym,
3. zapewniają prawidłowe i skuteczne wsparcie konsumentom w sporach z bankami w dochodzeniu praw konsumentów?

Zakres podmiotowy

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Komisja Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy, trzy urzędy miast: Warszawy, Krakowa i Olsztyna (miejscy rzecznicy konsumentów). Czynności kontrolne zostały rozpoczęte 3 lipca a zakończone 28 grudnia 2017 r. W kontroli obejmującej działanie Komisji Nadzoru Finansowego część danych objęta była tajemnicą bankową lub tajemnicą zawodową, określoną w ustawie o nadzorze finansowym. NIK ma dostęp do tych danych, lecz nie może ich ujawnić w informacji o wynikach kontroli (stąd np. z wyników tej kontroli nie są podawane nazwy konkretnych banków). NIK oparła wyniki kontroli m.in. na danych uzyskanych przez UKNF z banków. Ich weryfikacja nie była możliwa, gdyż NIK nie może badać ogółu banków w zakresie działalności kredytowej.

Kryteria kontroli

NIK przeprowadziła kontrolę Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Komisji Nadzoru Finansowego i Rzecznika Finansowego na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli pod względem legalności, rzetelności, gospodarności i celowości.

Kontrola w urzędach miast została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli pod względem legalności, rzetelności, gospodarności.

Okres objęty kontrolą

Lata 2005–2017, z wyjątkiem KNF (lata 2008–2017) i Rzecznika Finansowego (26.10.2016–2017).

Działania na podstawie

art. 29 ustawy

o Najwyższej Izbie Kontroli

W trakcie kontroli oprócz danych i dowodów zebranych w jednostkach kontrolowanych NIK pozyskała także informacje z jednostek niekontrolowanych, tj. od:

- dwóch powiatowych rzeczników konsumentów w Szczecinku i Poznaniu, którzy w okresie objętym kontrolą reprezentowali grupy konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym w sądowych postępowaniach grupowych,
- dwóch kancelarii prawnych, które są reprezentantami prawnymi objętych kontrolą rzeczników konsumentów reprezentujących grupy konsumentów w postępowaniach grupowych,

ZAŁĄCZNIKI

- kancelarii prawnej reprezentującej konsumentów w postępowaniach upadłościowych,
- Związku Banków Polskich.

W kontroli nie uczestniczyły organy kontroli, rewizji, inspekcji, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym. Nie wykorzystano również wyników kontroli tych organów.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych złożyli Zastępca Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego, Zastępca Rzecznika Finansowego oraz Miejski Rzecznik Konsumentów w Warszawie.

Zastrzeżenia złożone przez Zastępcę Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego zostały częściowo uwzględnione (6 na 31 zastrzeżeń zostało uwzględnionych w całości, 5 w części, a 20 zostało oddalonych). W wyniku tego w wystąpieniu pokontrolnym zostały skorygowane dane liczbowe oraz nieprecyzyjne lub błędne sformułowania. Nie zostały zmienione oceny, uwagi ani wniosek pokontrolny.

Zastrzeżenia Zastępcy Rzecznika Finansowego nie zostały rozpatrzone, gdyż zostały złożone po upływie terminu określonego w art. 54 ust. 1 ustawy o NIK (21 dni).

Zastrzeżenia Miejskiego Rzecznika Konsumentów w Warszawie nie zostały rozpatrzone, gdyż zostały złożone przez osobę nieuprawnioną, która nie pełniła funkcji kierownika jednostki kontrolowanej w rozumieniu art. 2a pkt 3 ustawy o NIK.

W sześciu wystąpieniach pokontrolnych NIK skierowała do kierowników jednostek kontrolowanych łącznie 16 wniosków pokontrolnych.

Udział innych organów kontroli

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

1. W wystąpieniu skierowanym do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów NIK wniosła o:

- rozwijanie proaktywnego podejścia w zakresie ochrony konsumentów;
- podjęcie współpracy z innymi podmiotami monitorującymi rynek usług finansowych w celu umożliwienia wcześniejszej identyfikacji zagrożeń dla konsumentów, w tym okresowo występowanie do Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego o informacje na temat ryzyk dla konsumentów na rynku finansowym, niezależne od otrzymywanych zawiadomień;
- zrealizowanie zadania ujętego w „Polityce ochrony konkurencji i konsumentów”, związanego z poprawą funkcjonalności rejestru klauzul niedozwolonych;
- przeprowadzenie analizy wpływu warunków pracy oferowanych przez Urząd oraz fluktuacji kadr na skuteczność realizacji zadań przez Prezesa UOKiK, a w przypadku stwierdzenia istotnego negatywnego wpływu tych czynników o poinformowanie o tym Prezesa Rady Ministrów jako organu sprawującego nadzór nad działalnością Prezesa UOKiK;
- zapewnienie prowadzenia postępowań wyjaśniających, w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone oraz w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w terminach wynikających z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów;

ZAŁĄCZNIKI

- zapewnienie przechowywania dokumentacji dotyczącej spraw związanych ze skargami i zawiadomieniami konsumentów zgodnie z obowiązującą w UOKiK instrukcją kancelaryjną;
 - rozważenie usystematyzowania ewidencji skarg i zawiadomień konsumentów w Urzędzie oraz u powiatowych (miejskich) rzeczników konsumentów, zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej z dnia 12 maja 2010 r. w sprawie stosowania zharmonizowanej metodologii klasyfikacji i zgłaszenia skarg i zapytań konsumentów;
 - zapewnienie rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.
2. Prezes UOKiK poinformował o przyjęciu wszystkich wniosków do realizacji.
3. W wystąpieniu pokontrolnym do Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego NIK wniosła o zmianę punktu 19.3.c Rekomendacji T dotyczącej dobrych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem detalicznych ekspozycji kredytowych w sposób, który zapewni informowanie klientów o skali ryzyka walutowego na podstawie danych historycznych obejmujących perspektywę czasową odpowiadającą okresowi, na który przewidziana jest ekspozycja kredytowa, a nie tylko za okres ostatnich 12 miesięcy.

Przewodniczący KNF poinformował, że UKNF stoi na stanowisku, że taka zmiana nie jest zasadna, a rekomendowana obecnie perspektywa czasowa (12 miesięcy) optymalnie ujmuje kwestię ryzyka walutowego związanego z tego rodzaju kredytami. Realizacja wniosku NIK wprowadziłaby istotne zmiany do obecnej praktyki banków w zakresie informowania klientów ubiegających się o walutowe kredyty konsumenckie – aktualnie klient otrzymuje informacje za okres ostatnich 12 miesięcy (tzn. jednakowy, bez rozróżnienia, na jaki okres zostanie udzielony kredyt). W praktyce oznaczałoby to, że banki powinny prezentować informacje o skali ryzyka walutowego, z rozróżnieniem na wszystkie możliwe okresy kredytowania. Zdaniem UKNF, takie rozwiązanie mogłoby skutkować błędym rozumieniem przekazywanych przez banki informacji. Prezentowanie danych obejmujących perspektywę czasową odpowiadającą okresowi, na który przewidziana jest ekspozycja kredytowa, może być mylnie utożsamiane z ratami kredytów. Należy również wskazać, że ze względu na niskie kwoty i krótki termin zapadalności, waluta kredytów konsumenckich nie stanowi problemu, w odróżnieniu od przypadku kredytów hipotecznych.

NIK podtrzymuje stanowisko, że zachowanie ww. wymogu informacyjnego w dotychczasowej formie nie będzie zapewniało konsumentom rzetelnej informacji o ryzyku walutowym.

UKNF zgodził się natomiast z konkluzją NIK wskazującą na brak precyzyjnego ustawowego określenia i rozgraniczenia kompetencji Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie ochrony konsumentów usług finansowych od kompetencji Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz kompetencji Rzecznika Finansowego. W celu zapewnienia skutecznej ochrony klientów podmiotów rynku finansowego UKNF będzie popierał wszelkie projekty zmian legislacyjnych dążące do jednoznacznego określenia kom-

ZAŁĄCZNIKI

petencji, uprawnień oraz narzędzi Komisji Nadzoru Finansowego w obszarze ochrony praw klientów podmiotów rynku finansowego.

3. W wystąpieniu pokontrolnym do Rzecznika Finansowego NIK wniosła o informowanie kredytobiorców o zagrożeniu przedawnieniem roszczeń i o działaniach, jakie pozwalają na przerwanie terminu przedawnienia. Rzecznik poinformował o przyjęciu wniosku do realizacji.

4. W wystąpieniu pokontrolnym do Prezydent m. st. Warszawy NIK sformułowała wnioski o:

- kontynuowanie działań mających na celu skrócenie terminów rozpatrywania spraw konsumentów przez MRK, w tym określenie w procedurze wewnętrznej terminów rozpatrzenia spraw;
- informowanie przez MRK konsumentów na piśmie o terminie/ryzyku przedawnienia roszczeń majątkowych i o działaniach, których podjęcie pozwoliłoby na przerwanie biegu przedawnienia;
- rozważenie określenie w procedurze wewnętrznej okoliczności, które z uwagi na interes klienta wymagałyby rozpatrzenia sprawy niezwłocznie, np. zwiększone ryzyko przedawnienia roszczeń powstałych tytułem zawartych przez konsumentów umów kredytu objętego ryzykiem walutowym.

Z odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Prezydent m. st. Warszawy wynika, że pierwsze dwa wnioski zostały przyjęte do realizacji i będą podejmowane stosowane działania. W związku z trzecim wnioskiem Prezydent m. st. Warszawy poinformowała, że kazuistyczne wyszczególnienie okoliczności kwalifikujących do niezwłocznego rozpatrzenia sprawy w procedurach wewnętrznych stosowanych przez Miejskiego Rzecznika Konsumentów wydaje się rozwiązań zdecydowanie mniej korzystnym niż przyjęcie generalnej zasady, że poza kolejnością rozpatrywane są sprawy, które tego wymagają, z pozostawieniem rzecznikowi prawa do dokonywania takiej oceny.

5. W wystąpieniu pokontrolnym do Prezydenta Miasta Krakowa NIK wniosła o:

- informowanie przez MRK konsumentów o istotnych aspektach, związanych z realizacją ich praw w związku z korzystaniem z kredytów objętych ryzykiem walutowym, w tym o zagrożeniu przedawnieniem roszczeń i o działaniach, jakie pozwalają na przerwanie terminu przedawnienia,
- wprowadzenie rozwiązań zapobiegających przekraczaniu terminów podejmowania działań w sprawach konsumenckich, określonych w przepisach wewnętrznych.

Prezydent Miasta Krakowa poinformował o przyjęciu wniosków do realizacji.

6. W wystąpieniu pokontrolnym do Prezydenta Miasta Olsztyna NIK wniosła o wprowadzenie zasady występowania do banków o udzielenie MRK informacji objętych tajemnicą bankową wraz z upoważnieniem od konsumenta, o którym mowa w art. 104 ust. 3 ustawy Prawo bankowe.

Prezydent Miasta Olsztyna poinformował o przyjęciu wniosku do realizacji.

ZAŁĄCZNIKI

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imiona i nazwiska obecnych (i byłych) kierowników jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Departament Budżetu i Finansów	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	Marek Niechciał (Adam Jasser, Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel, Jarosław Maćkowiak, Cezary Banasiński)	Negatywna/ opisowa
2		Komisja Nadzoru Finansowego	Marek Chrzanowski (Andrzej Jakubiak, Stanisław Kluza)	Opisowa
3.		Biuro Rzecznika Finansowego	Aleksandra Wiktorow	Pozytywna
4.		Urząd Miasta st. Warszawy	Hanna Gronkiewicz-Waltz (Kazimierz Marcinkiewicz, Mirosław Kochalski, Lech Kaczyński)	Opisowa
5.		Urząd Miasta Krakowa	Jacek Majchrowski	Opisowa
6.		Urząd Miasta Olsztyna	Piotr Grzymowicz (Tomasz Głażewski, Czesław Jerzy Małkowski)	Opisowa

W niniejszej kontroli Najwyższa Izba Kontroli stosowała trójstopniową skalę ocen: pozytywna, opisowa, negatywna. Różne oceny mogły być wydane dla różnych okresów realizacji zadań przez poszczególne jednostki objęte kontrolą.

ZAŁĄCZNIKI

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Zgodnie z art. 29 ust. 1 i 6 ustawy o okik Prezes UOKiK jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, który wykonuje swoje zadania przy pomocy UOKiK. Organizację UOKiK określa statut nadany, w drodze zarządzenia, przez Prezesa Rady Ministrów (art. 34 ustawy o okik).

Do zakresu działania Prezesa UOKiK, w myśl art. 31 ustawy o okik, należy m.in.:

- sprawowanie kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców przepisów ustawy o okik⁹¹;
- wydawanie decyzji w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone⁹² oraz w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów;
- opracowywanie i przedkładanie Radzie Ministrów projektów aktów prawnych dotyczących ochrony konkurencji i konsumentów;
- opracowywanie i wydawanie publikacji oraz programów edukacyjnych popularyzujących wiedzę o ochronie konkurencji i konsumentów;
- występowanie do przedsiębiorców w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów.

W zakresie ochrony konsumentów postępowanie przed Prezesem UOKiK jest prowadzone jako postępowanie: wyjaśniające, w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone⁹³ lub w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (art 47 ust. 1 ustawy o okik).

Zgodnie z art. 48 ust. 2 ustawy o okik postępowanie wyjaśniające może mieć na celu w szczególności:

- wstępne ustalenie, czy nastąpiło naruszenie uzasadniające wszczęcie postępowania w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone⁹⁴;
- wstępne ustalenie, czy nastąpiło naruszenie uzasadniające wszczęcie postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów;
- ustalenie, czy miało miejsce naruszenie chronionych prawem interesów konsumentów uzasadniające podjęcie działań określonych w odrębnych ustawach.

Urząd Ochrony
Konkurencji
i Konsumentów

⁹¹ Ustawa o okik reguluje m.in. zasady i tryb przeciwdziałania praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów oraz stosowaniu niedozwolonych postanowień wzorców umów.

⁹² Od 17 kwietnia 2016 r. Przed dniem 17 kwietnia 2016 r. o uznaniu postanowień wzorca umowy za niedozwolone orzekał Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów m.in. w sprawach z powództwa powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów, Prezesa UOKiK, Rzecznika Finansowego (art.47936 i 47938 kpc, art. 29 ustawy o RF). Postanowienia umowne uznane prawomocnym wyrokiem SOKiK za niedozwolone były wpisywane przez Prezesa UOKiK do rejestru klauzul niedozwolonych i od tego momentu ich stosowanie było zakazane. Orzeczenia SOKiK o uznaniu postanowień wzorca umowy za niedozwolone będą nadal (do 2026 r.) wydawane i wpisywane do rejestru klauzul niedozwolonych w sprawach, w których wniesiono pozwy przed dniem 17 kwietnia 2016 r.

⁹³ Od 17 kwietnia 2016 r.

⁹⁴ Od 17 kwietnia 2016 r.

ZAŁĄCZNIKI

Art. 24 ust. 2 ustawy o okik stanowi, iż przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów⁹⁵ rozumie się godzące w nie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami zachowanie przedsiębiorcy, w szczególności:

- naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji;
- nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji;
- proponowanie konsumentom nabycia usług finansowych, które nie odpowiadają potrzebom tych konsumentów ustalonym z uwzględnieniem dostępnych przedsiębiorcy informacji w zakresie cech tych konsumentów lub proponowanie nabycia tych usług w sposób nieadekwatny do ich charakteru.

Do dnia 17 kwietnia 2016 r. praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów było także stosowanie postanowień wzorców umów, które zostały wpisane do rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone, o którym mowa w art. 479⁴⁵ kpc⁹⁶.

Prezes UOKiK może wydać i ogłosić wyjaśnienia i interpretacje mające istotne znaczenie dla stosowania przepisów w sprawach objętych zakresem działania Prezesa UOKiK. Wyjaśnienia i interpretacje są publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej UOKiK. (art. 31a ustawy o okik⁹⁷).

Od dnia 17 kwietnia 2016 r. Prezes UOKiK:

- wydaje decyzje o uznaniu postanowienia wzorca umowy za niedozwolone i zakazujące jego wykorzystywania, jeżeli stwierdzi stosowanie we wzorcach umów zawieranych z konsumentami niedozwolonych postanowień umownych, o których mowa w art. 385¹ § 1 Kodeksu cywilnego;
- może nieodpłatnie publikować w publicznej radiofonii i telewizji komunikaty dotyczące zachowań lub zjawisk mogących stanowić istotne zagrożenie dla interesów konsumentów (art. 31c pkt 1 ustawy o okik);
- jeżeli uzna że przemawia za tym interes publiczny, przedstawia sądowi istotny dla sprawy pogląd w sprawach dotyczących ochrony konkurencji i konsumentów (art. 31d ustawy o okik);
- bez wszczynania postępowania, może wystąpić do przedsiębiorcy w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów (art. 49a ust. 1 ustawy o okik).

Wprowadzenie do ustawy o okik przepisów wprost zakazujących stosowania niedozwolonych klauzul we wzorcach umów zawieranych z konsumentami (DZIAŁ IIIA) jako odrębnej zakazanej praktyki spowodowało konieczność wykreślenia z dotychczasowego katalogu zakazanych praktyk

⁹⁵ Nie jest zbiorowym interesem konsumentów suma indywidualnych interesów konsumentów (art. 24 ust. 3 ustawy o okik).

⁹⁶ Art. 24 ust. 2 pkt 1 zostało uchylony z dniem 17 kwietnia 2016 r. z tym, że w odniesieniu do postanowień wzorców umów, które zostały wpisane do rejestru klauzul niedozwolonych, do dnia 17 kwietnia 2026 r. stosuje się przepisy dotyczące (art. 9 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. poz. 1634)

⁹⁷ Przepis dodany na mocy ustawy z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. poz. 945), która weszła w życie 18 stycznia 2015 r. Do dnia 18 stycznia 2015 r. informacje, komunikaty, ogłoszenia, wyjaśnienia i interpretacje mające istotne znaczenie dla stosowania przepisów w sprawach objętych zakresem działania Prezesa UOKiK zamieszczane były dzienniku urzędowym UOKiK.

ZAŁĄCZNIKI

naruszających zbiorowe interesy konsumentów stosowania postanowień wzorców umów wpisanych do rejestru klauzul niedozwolonych na podstawie wyroku sądu (uchylenie art. 24 ust. 2 pkt 1 ustawy o okik).⁹⁸

Organy administracji publicznej są obowiązane do udostępniania Prezesowi Urzędu znajdujących się w ich posiadaniu akt oraz informacji istotnych dla postępowania toczącego się przed Prezesem Urzędu (art. 72 ustawy o okik).

Od 10 stycznia 2017 r. przy Prezesie UOKiK działa punkt kontaktowy do spraw pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich oraz internetowego systemu rozwiązywania sporów konsumenckich (art. 32a ustawy o okik).

Nowelizacja ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów dała Prezesowi UOKiK, od dnia 17 kwietnia 2016 r., możliwość przedstawienia istotnego poglądu w indywidualnej sprawie dotyczącej ochrony konsumentów, rozpoznawanej przed sądem powszechnym, gdy będzie za tym przemawiał interes publiczny. Istotny pogląd w sprawie to pisemne stanowisko Prezesa UOKiK, w którym przedstawia argumenty i poglądy ważne dla danego sporu, opierając się na określonym stanie faktycznym i prawnym. Prezes UOKiK może wydać istotny pogląd we wszystkich sprawach z zakresu ochrony konsumentów, z własnej inicjatywy, na wniosek konsumenta lub przedsiębiorcy lub na wniosek sądu.

Od początku 2016 r. do 30 listopada 2017 r. Prezes UOKiK przedstawił sądowi 217 istotnych poglądów w sprawach dotyczących umów KORW, w tym 176 dotyczących kwestionowanych przez konsumentów zapisów dotyczących denominacji/indeksacji kwoty kredytu oraz rat kredytu. W pięciu sprawach sądy wydały orzeczenia, w tym trzy prawomocne, z których dwa były zgodne z istotnym poglądem Prezesa UOKiK. W 19 sprawach Prezes UOKiK odmówił przedstawienia istotnego poglądu.

W wyniku szczegółowego badania sposobu załatwienia pięciu wniosków konsumentów o przedstawienie istotnego poglądu w sprawie, dobranych w sposób celowy według osądu kontrolera, stwierdzono, że w przypadku trzech spraw, w których wskazano na brak możliwości wydania przedmiotowego poglądu, przyczyną powyższego było: przekazanie przez wnioskodawców niekompletnych dokumentów oraz krótki, niespełna miesięczny termin na przedstawienie poglądu; wpływ wniosku po zakończeniu postępowania sądowego w pierwszej instancji i brak informacji o wszczęciu postępowania odwoławczego; brak informacji o toczącym się postępowaniu sądowym.

UOKiK wskazuje na wiele różnic w orzecznictwie sądów na tle sporów wynikających z umów KORW zawieranych z konsumentami i zwraca uwagę, że sądy rozstrzygające te spory powinny dokonywać oceny ewentualnej abuzywności postanowień umowy, a nie rozpatrywać to, w jaki sposób umowy są wykonywane w oparciu o niedozwolone postanowienie umowne. W ocenie Prezesa UOKiK jest to szczególnie istotne z punktu

⁹⁸ Patrz uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3662, VII kadencja Sejmu, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3662>

ZAŁĄCZNIKI

widzenia konsumentów będących stroną umów kredytów i pożyczek hipotecznych odnoszących się do walut obcych. Inną ważną kwestią jest w ocenie Prezesa UOKiK problem nieuznawania przez sądy rozpatrujące indywidualne sprawy dotyczące umów KORW, prawomocnych orzeczeń, na mocy których postanowienie wzorca umowy uznane zostało za niedozwolone, a w konsekwencji tego wpisane do prowadzonego przez Prezesa UOKiK rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone. W opiniach Prezesa UOKiK efektywna ochrona nieprofesjonalnych uczestników rynku wymaga właściwego ukształtowania zasad postępowania cywilnego oraz stworzenia odpowiednich instrumentów gwarantujących skuteczne dochodzenie roszczeń.

Komisja Nadzoru Finansowego

KNF jest organem właściwym w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym, obejmującego m.in. nadzór bankowy⁹⁹ sprawowany na podstawie przepisów ustawy Prawo bankowe, ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających¹⁰⁰ oraz 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, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012¹⁰¹.

KNF sprawuje nadzór bankowy od 1 stycznia 2008 r. Wcześniej zadanie to realizowała Komisja Nadzoru Bankowego, której organem wykonawczym był Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego¹⁰².

W skład KNF wchodzą Przewodniczący KNF, dwóch Zastępców Przewodniczącego i pięciu członków (minister właściwy do spraw instytucji finansowych albo jego przedstawiciel, minister właściwy do spraw gospodarki albo jego przedstawiciel, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego albo jego przedstawiciel, Prezes NBP albo delegowany przez niego członek Zarządu NBP, przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej).

KNF i Przewodniczący KNF wykonują zadania przy pomocy UKNF, którego wewnętrzną organizację określa statut nadany przez Prezesa Rady Ministrów (art. 10 i 14 ustawy o nadzorze finansowym).

Celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku również poprzez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku, przez realizację celów określonych m. in. w ustawie Prawo bankowe. Celem nadzoru bankowego jest zatem

⁹⁹ Nadzór bankowy jest sprawowany przez KNF od dnia 1 stycznia 2008 r. (art. 67 ust.2 oraz art. 81 ustawy o nadzorze finansowym).

¹⁰⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 613.

¹⁰¹ Dz. Urz. UE L 176/1 z 27.06.2013, ze zm.

¹⁰² Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego był organem wykonawczym Komisji Nadzoru Bankowego, wydzielonym organizacyjnie w strukturze Narodowego Banku Polskiego.

ZAŁĄCZNIKI

obok dbałości o bezpieczeństwo depozytów i zgodność działalności banków z przepisami prawa¹⁰³ także ochrona interesów uczestników tego rynku, w tym konsumentów.

Ustawa o nadzorze finansowym stanowi, iż do zadań KNF należy:

- sprawowanie nadzoru nad rynkiem finansowym;
- podejmowanie działań służących prawidłowemu funkcjonowaniu rynku finansowego;
- podejmowanie działań mających na celu rozwój rynku finansowego i jego konkurencyjności;
- podejmowanie działań edukacyjnych i informacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku finansowego, jego zagrożeń oraz podmiotów na nim funkcjonujących w celu ochrony uzasadnionych interesów uczestników rynku finansowego, w szczególności poprzez nieodpłatne publikowanie – w formie i czasie przez siebie określonym – ostrzeżeń i komunikatów w publicznym radiu i telewizji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji¹⁰⁴;
- udział w przygotowywaniu projektów aktów prawnych w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym;
- stwarzanie możliwości polubownego i pojednawczego rozstrzygania sporów między uczestnikami rynku finansowego, w szczególności sporów wynikających ze stosunków umownych między podmiotami podlegającymi nadzorowi KNF a odbiorcami usług świadczonych przez te podmioty;
- wykonywanie innych zadań określonych ustawami.

Z przepisów ustawy Prawo bankowe (art. 133 ust. 2 pkt 1-4) wynika, że czynności podejmowane w ramach nadzoru bankowego polegają w szczególności na:

- dokonywaniu oceny sytuacji finansowej banków, w tym badaniu wypłacalności, jakości aktywów, płynności płatniczej, wyniku finansowego banków;
- badaniu jakości systemu zarządzania bankiem, w szczególności systemu zarządzania ryzykiem oraz systemu kontroli wewnętrznej;
- badaniu zgodności udzielanych kredytów, pożyczek pieniężnych, akredytów, gwarancji bankowych i poręczeń oraz emitowanych bankowych papierów wartościowych z obowiązującymi w tym zakresie przepisami;
- badaniu zabezpieczenia i terminowości spłaty kredytów i pożyczek pieniężnych.

KNF może wydawać rekomendacje dotyczące dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami (art. 137 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo bankowe).

Z rocznych sprawozdań z działalności KNF wynika, iż działania nadzorcze KNF w zakresie zapewnienia ochrony uczestników rynku finansowego polegają na stałym monitorowaniu praktyk rynkowych, jak i na działaniach interwencyjnych, szczególnie w tych obszarach działalności nadzorowanych podmiotów, w których mogą występować naruszenia prawa lub interesów nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego. KNF wskazuje,

¹⁰³ Patrz art. 133 ust. 1 ustawy Prawo bankowe, który stanowi, że celem nadzoru bankowego jest zapewnienie bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych oraz zgodności działalności banków z przepisami wymienionych ustaw.

¹⁰⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1414, ze zm.

ZAŁĄCZNIKI

iż monitoruje praktyki rynkowe wykorzystując uprawnienia nadzorcze, pozwalające na żądanie informacji i wyjaśnień bezpośrednio od podmiotów nadzorowanych, jak i samodzielnie gromadzi dane. Działania nadzorcze podejmowane są w odpowiedzi na problemy występujące aktualnie na rynku, zidentyfikowane między innymi w oparciu o informacje zawarte w zgłoszeniach nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego. Zakres zadań realizowanych przez organ nadzoru, w obszarze ochrony nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego, obejmuje w szczególności:

- prowadzenie działań analitycznych i wyjaśniających w zakresie sygnałów otrzymywanych, w szczególności od odbiorców usług finansowych oraz organów państwa lub organizacji społecznych działających na rzecz ochrony uczestników rynku finansowego, dotyczących działalności podmiotów nadzorowanych, pod kątem naruszeń prawa lub prawnie chronionych interesów odbiorców usług finansowych oraz zagrożeń dla przejrzystości i zaufania do rynku finansowego;
- monitorowanie przekazu reklamowego dotyczącego podmiotów nadzorowanych;
- działania nadzorcze w zakresie praktyk rynkowych podmiotów rynku finansowego;
- działania o charakterze analitycznym dotyczące wzorców umownych oraz konstrukcji produktów.

KNF zapewnia także możliwość pozasądowego rozstrzygania sporów w sądzie polubownym działającym przy K NF. Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o nadzorze finansowym celem sądu polubownego przy KNF jest rozpatrywanie sporów między uczestnikami rynku finansowego, w szczególności sporów wynikających ze stosunków umownych między podmiotami podlegającymi nadzorowi KNF, a odbiorcami usług świadczonych przez te podmioty. Z rocznych sprawozdań z działalności KNF wynika, iż w ramach sądu polubownego w drodze mediacji rozwiązywane były m.in. spory dotyczące kredytów indeksowanych do CHF.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o nadzorze finansowym w sprawach cywilnych wynikających ze stosunków związanych z uczestnictwem w obrocie na rynku finansowym albo dotyczących podmiotów wykonujących działalność na tym rynku Przewodniczącemu KNF przysługują uprawnienia prokuratora wynikające z przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Przewodniczący KNF może zatem ządać wszczęcia postępowania sądowego w każdej tego typu sprawie, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona prawa i porządku, praw obywateli lub interesu społecznego. Przewodniczący KNF może wyciągnąć powództwo bądź wstąpić do postępowania w każdym jego stadium. Przewodniczący KNF nie jest związany z żadną ze stron postępowania. Może on składać oświadczenia i zgłaszać wnioski, jakie uzna za celowe, oraz przytaczać fakty i dowody na ich potwierdzenie. Przewodniczący KNF może zaskarżyć każde orzeczenie sądowe, od którego służy środek odwoławczy (art. 7, 55 i 60 kpc). Przewodniczący KNF nie może ządać wszczęcia postępowania jak również wziąć udziału w toczącym się już postępowaniu grupowym (art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym).

ZAŁĄCZNIKI

Ponadto zgodnie z art. 83 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym¹⁰⁵ Przewodniczący KNF może przedstawić wniosek Sądowi Najwyższemu w składzie siedmiu sędziów lub innym odpowiednim składzie o rozstrzygnięcie rozbieżności w wykładni prawa, które ujawniły się w orzecznictwie sądów powszechnych lub Sądu Najwyższego.

Przewodniczący KNF jest członkiem Komitetu Stabilności Finansowej (art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym¹⁰⁶). Pracownicy UKNF wchodzą w skład grup roboczych, które mogą być tworzone przez KSF. KSF powołał m.in. Grupę Roboczą ds. Ryzyka Walutowych Kredytów Mieszkaniowych, której zadaniem było opracowanie projektu rekomendacji KSF w zakresie rozwiązań, które prowadziłyby do restrukturyzacji portfela walutowych kredytów mieszkaniowych na zasadzie dobrowolnego porozumienia pomiędzy bankami i ich klientami oraz nakreślały ramy pożądanego kształtu takiej restrukturyzacji.

Instytucja Rzecznika Finansowego została powołana na mocy przepisów ustawy o RF. Do zadań Rzecznika Finansowego, określonych w art. 17 ust. 1 ustawy o RF, należy podejmowanie działań w zakresie ochrony klientów podmiotów rynku finansowego (w tym m.in. banków), których interesy reprezentuje, a w szczególności:

- rozpatrywanie wniosków w indywidualnych sprawach, wniesionych na skutek nieuwzględnienia roszczeń klienta przez podmiot rynku finansowego w trybie rozpatrywania reklamacji;
- rozpatrywanie wniosków dotyczących niewykonania czynności wynikających z reklamacji rozpatrzonej zgodnie z wolą klienta w terminie, o którym mowa w art. 9 pkt 4 ustawy o RF;
- opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących organizacji i funkcjonowania podmiotów rynku finansowego;
- występowanie do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących organizacji i funkcjonowania rynku finansowego;
- informowanie właściwych organów nadzoru i kontroli o dostrzeżonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu podmiotów rynku finansowego;
- inicjowanie i organizowanie działalności edukacyjnej i informacyjnej w dziedzinie ochrony interesów klientów podmiotów rynku finansowego.

Rzecznik wykonuje swoje zadania przy pomocy podległego mu Biura Rzecznika Finansowego (art. 18 ust. 1 ustawy o RF).

Rzecznik Finansowy, podejmując czynność, bada, czy wskutek działania lub zaniechania podmiotu rynku finansowego nie nastąpiło naruszenie praw lub interesów klienta (art. 24 ust. 3 ustawy o RF).

Biuro Rzecznika
Finansowego

¹⁰⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 5, ze zm.

¹⁰⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1934, ze zm.

ZAŁĄCZNIKI

Rzecznik Finansowy lub upoważniony przez niego pracownik Biura Rzecznika Finansowego może podejmować działania określone w art. 25 ustawy o RF, w tym występować do podmiotów rynku finansowego o udzielenie informacji lub wyjaśnień, udostępnienie akt oraz dokumentów. Po zbadaniu sprawy, zgodnie z art. 27 ust. 1, Rzecznik Finansowy może:

- poinformować wnioskodawcę, że nie stwierdził naruszenia jego praw lub interesów;
- zwrócić się do podmiotu rynku finansowego, w którego działalności stwierdził naruszenie praw lub interesów klientów, o ponowne rozpatrzenie sprawy;
- zwrócić się o zbadanie sprawy do właściwego organu, w szczególności do KNF, Prezesa UOKiK, prokuratury albo organów kontroli państwo-wej, zawodowej lub społecznej.

Rzecznik może wytoczyć powództwo na rzecz klientów podmiotów rynku finansowego w sprawach dotyczących nieuczciwych praktyk rynkowych dotyczących działalności tych podmiotów, jak również za zgodą powoda wziąć udział w toczącym się już postępowaniu (z wyjątkiem postępowania grupowego). W takim przypadku stosuje się odpowiednio przepisy o prokuratorze (art. 26 ustawy o RF). Rzecznik może także przedstawić sądowi istotny dla sprawy pogląd (art. 28 ustawy o RF).

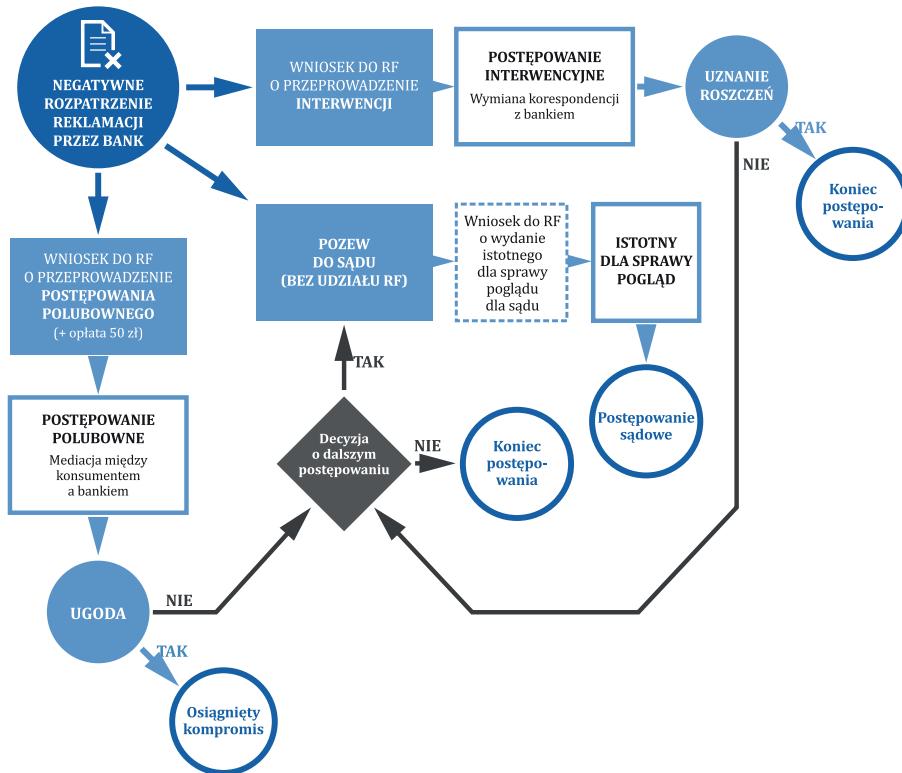
Ponadto zgodnie z art. 83 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym Rzecznik Finansowy może przedstawić wniosek Sądowi Najwyższemu w składzie siedmiu sędziów lub innym odpowiednim składzie o rozstrzygnięcie rozbieżności w wykładni prawa, które ujawniły się w orzecznictwie sądów powszechnych lub Sądu Najwyższego.

Przy Rzeczniku Finansowym prowadzone są pozasądowe postępowania w sprawie rozwiązywania sporów między klientami podmiotów rynku finansowego a tymi podmiotami (art. 17 ust. 2 ustawy o RF).

Do Rzecznika Finansowego, zwracają się klienci banków, którzy zawarli umowy o kredyt denominowany w walucie obcej lub indeksowany do waluty obcej, o podjęcie działań w związku z nieuwzględnianiem przez banki w trybie rozpatrywania reklamacji zgłaszanych przez nich roszczeń. Klienci – kredytobiorcy kredytów denominowanych w walucie obcej lub waloryzowanych (indeksowanych) kursem waluty obcej mogą zwracać się o pomoc Rzecznika Finansowego wykorzystując trzy główne kanały pomocy oferowane przez tę instytucję, tj. wniosując o: interwencję w banku, pozasądowe rozstrzygnięcie sporu oraz przedstawienie przed sądem tzw. istotnego dla sprawy poglądu. Warunkiem koniecznym, wynikającym z art. 17 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o RF, do podjęcia przez Rzecznika Finansowego interwencji w banku jest złożenie przez kredytobiorcę reklamacji w banku.

ZAŁĄCZNIKI

Infografika nr 11
Ścieżki pomocy konsumentom KORW u Rzecznika Finansowego



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Stosownie do przepisów rozdziału 2 w dziale V ustawy o okik, zadania w dziedzinie ochrony interesów konsumentów w zakresie określonym ustawą oraz odrębnymi przepisami wykonuje również m.in. samorząd terytorialny.

Miejscy rzecznicy konsumentów

Zadania samorządu powiatowego w zakresie ochrony praw konsumentów wykonuje powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów, który jest pracownikiem samorządowym bezpośrednio podporządkowanym staroście/prezydentowi miasta na prawach powiatu.

Do zadań rzecznika konsumentów m.in. należy:

- zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów,
- występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów,
- współdziałanie z właściwymi miejscowo delegaturami UOKiK, organami Inspekcji Handlowej oraz organizacjami konsumenckimi.

Rzecznik konsumentów może w szczególności wytaczać powództwa na rzecz konsumentów oraz wstępować, za ich zgodą do toczącego się postępowania w sprawach o ochronę interesów konsumentów, a także (jeśli nie uczestniczy w sprawie) przedstawać sądowi istotny dla sprawy pogląd.

ZAŁĄCZNIKI

Rzecznik konsumentów jest obowiązany przekazywać na bieżąco delegatom UOKiK wnioski i sygnalizować problemy dotyczące ochrony konsumentów, które wymagają podjęcia działań przez organy administracji rządowej.

Postępowania grupowe

Roszczenia o ochronę konsumentów oparte na tej samej lub takiej samej podstawie faktycznej w zakresie dotyczącym kredytów objętych ryzykiem walutowym mogą być dochodzone w postępowaniu grupowym¹⁰⁷, które normuje ustanowiona o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym. Powództwo w postępowaniu grupowym wytacza reprezentant grupy, którym może być osoba będąca członkiem grupy albo powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym). Rzecznik konsumentów, zastępowany przez adwokata lub radcę prawnego, prowadzi postępowanie grupowe w imieniu własnym, na rzecz wszystkich członków grupy (art. 4 ust. 3 i 4 ww. ustawy). Umowa reprezentanta grupy z pełnomocnikiem (radcą prawnym lub adwokatem) powinna określać sposób wynagrodzenia pełnomocnika, które nie może być wyższe niż 20% kwoty zasądzonej na rzecz powoda.

Główne kwestie w orzecznictwie i doktrynie w sprawach dotyczących KORW

Główne kwestie podnoszone w doktrynie i judykaturze w zakresie dotyczącym umów kredytowych objętych ryzykiem walutowym dotyczą m.in. następujących zagadnień.

Definicja umowy kredytu, ustanowienie antyspreadowa

Zgodnie z art. 69 ustawy Prawo bankowe przez umowę kredytu bank zobowiązuje się oddać do dyspozycji kredytobiorcy na czas oznaczony w umowie kwotę środków pieniężnych z przeznaczeniem na ustalony cel, a kredytobiorca zobowiązuje się do korzystania z niej na warunkach określonych w umowie, zwrotu kwoty wykorzystanego kredytu wraz z odsetkami w oznaczonych terminach spłaty oraz zapłaty prowizji od udzielonego kredytu. Umowa kredytu powinna być zawarta na piśmie i określać w szczególności: strony umowy, kwotę i walutę kredytu, cel, na który kredyt został udzielony, zasady i termin spłaty kredytu, wysokość oprocentowania kredytu i warunki jego zmiany, sposób zabezpieczenia spłaty kredytu, zakres uprawnień banku związanych z kontrolą wykorzystania i spłaty kredytu, terminy i sposób postawienia do dyspozycji kredytobiorcy środków pieniężnych, wysokość prowizji, jeżeli umowa ją przewiduje, warunki dokonywania zmian i rozwiązania umowy.

Ustawa antyspreadowa¹⁰⁸ do *essentialia negotii*¹⁰⁹ umowy kredytu zaliczyła także w przypadku umowy o kredyt denominowany lub indeksowany do waluty innej niż waluta polska (nie definiując tych pojęć), szczegółowe zasady określania sposobów i terminów ustalania kursu wymiany walut,

¹⁰⁷ Postępowanie cywilne m.in. w sprawach o ochronę konsumentów, w których są dochodzone roszczenia jednego rodzaju, co najmniej 10 osób, oparte na tej samej lub takiej samej podstawie faktycznej.

¹⁰⁸ Ustawa antyspreadowa weszła w życie z dniem 26 sierpnia 2011 r. i miała zastosowanie także do kredytów zaciągniętych przed tą datą ale wyłącznie w zakresie tej części, która pozostała do spłacenia,

¹⁰⁹ *Essentialia negotii* umowy to elementy przedmiotowo istotne umowy.

ZAŁĄCZNIKI

na podstawie którego w szczególności wyliczana jest kwota kredytu, jego transz i rat kapitałowo-odsetkowych oraz zasad przeliczania na walutę wypłaty albo spłaty kredytu.

Od 26 sierpnia 2011 r. w przypadku umowy o kredyt denominowany lub indeksowany do waluty innej niż waluta polska, kredytobiorca może dokonywać spłaty rat kapitałowo-odsetkowych oraz dokonać przedterminowej spłaty pełnej lub częściowej kwoty kredytu bezpośrednio w tej walucie. W tym przypadku w umowie o kredyt określa się także zasady otwarcia i prowadzenia rachunku służącego do gromadzenia środków przeznaczonych na spłatę kredytu oraz zasady dokonywania spłaty za pośrednictwem tego rachunku. Wykonanie uprawnienia, o którym mowa wyżej, nie może wiązać się z poniesieniem przez kredytobiorcę dodatkowych kosztów, ani być uzależnione od wprowadzenia dodatkowych ograniczeń.

Istota zmian wprowadzonych ustawą antyspreadową sprowadza się do tego, że kredytobiorcy w ogóle nie muszą korzystać z kursów walut banku, w którym wzięli kredyt, a spłaty kredytu mogą dokonywać bezpośrednio w tej walucie pozyskanej od podmiotu trzeciego (innego banku, kantoru itd.), w szczególności w sytuacji jeżeli kurs wymiany zaproponowany przez bank nie odpowiada spłacającemu kredyt. Od dnia wejście w życie ustawy antyspreadowej kredytobiorcy mogli albo zawrzeć z bankiem aneks do umowy regulujący szczegółowo zasady przeliczania waluty, albo spłacać wymagalne raty bezpośrednio w tej walucie nabytej poza bankiem¹¹⁰.

Klauzule abuzywne

Umowy kredytowe (w tym w szczególności umowy kredytowe objęte ryzykiem walutowym) były i są skomplikowane, często niezrozumiałe dla konsumenta i mają charakter adhezyjny¹¹¹.

Zgodnie z art. 385¹ kc postanowienia umowy zawieranej z konsumentem nieuzgodnione indywidualnie¹¹² nie wiążą go, jeżeli kształtują jego prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszaając jego interesy (niedozwolone postanowienia umowne). Nie dotyczy to postanowień określających główne świadczenia stron, w tym cenę lub wynagrodzenie, jeżeli zostały sformułowane w sposób jednoznaczny. Kodeks cywilny w art. 385³ zawiera przykładowy, otwarty katalog klauzul abuzywnych, a mianowicie takich, które np.:

- przewidują postanowienia, z którymi konsument nie miał możliwości zapoznać się przed zawarciem umowy;
- uzależniają spełnienie świadczenia od okoliczności zależnych tylko od woli kontrahenta konsumenta;

¹¹⁰ Patrz wyrok SA w Białymstoku z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt I A Ca 499/12

¹¹¹ Umowa adhezyjna (umowa o charakterze przystąpieniowym) – umowa, w której treść jest ustalana przez jedną stronę, najczęściej silniejszą ekonomicznie i nie podlega, co do zasad negocjacjom. Druga strona (najczęściej konsument) ma w zasadzie dwie opcje albo zawrzeć umowę na warunkach określonych przez przedsiębiorcę albo zrezygnować z jej zawarcia.

¹¹² Nieuzgodnione indywidualnie są te postanowienia umowy, na których treść konsument nie miał rzeczywistego wpływu. W szczególności odnosi się to do postanowień umowy przejętych z wzorca umowy zaproponowanego konsumentowi przez kontrahenta.

ZAŁĄCZNIKI

- przyznają kontrahentowi konsumenta uprawnienia do dokonywania wiążącej interpretacji umowy.

Uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone następowało¹¹³ w wyroku SOKiK (w ramach tzw. abstrakcyjnej kontroli postanowień wzorców umów).

Jako przykłady klauzul niedozwolonych w zakresie kredytów objętych ryzykiem walutowym, wskazać można m.in.:

- Kredyt jest indeksowany do CHF/USD/EUR, po przeliczeniu wypłaconej kwoty zgodnie z kursem kupna CHF/USD/EUR według Tabeli Kursów Walut Obcych obowiązującej w Banku w dniu uruchomienia kredytu lub transzy¹¹⁴;
- W przypadku kredytu indeksowanego kursem waluty obcej kwota raty spłaty obliczona jest według kursu sprzedaży dewiz, obowiązującego w Banku na podstawie obowiązującej w Banku Tabeli Kursów Walut Obcych z dnia spłaty¹¹⁵;
- Raty kapitałowo-odsetkowe oraz raty odsetkowe spłacane są w złotych po uprzednim ich przeliczeniu wg kursu sprzedaży CHF z tabeli kursowej Banku obowiązującego na dzień spłaty z godziny 14:50¹¹⁶;
- Do określenia własnego kursu kupna i sprzedaży waluty w Tabeli Bank stosuje odchylenie od średniego kursu danej waluty, określonej przez Narodowy Bank Polski. Różnica pomiędzy kursem kupna waluty a kursem sprzedaży waluty wynosi maksymalnie 10% od wartości obu kurów waluty. Różnica ta stanowi spread walutowy¹¹⁷.

W ocenie sądów zakwestionowane postanowienia wzorców umów kształtowały prawa i obowiązki konsumenta w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszając jego interesy. Postanowienia te były sformułowane niejednoznacznie i w sposób niezrozumiałym. We wzorcach umów brak było m.in. mechanizmu precyzyjnego określania kursów walut tak, aby konsument miał pełną informację, w jaki sposób kursy te są ustalane. Dobre obyczaje nakazują bowiem, aby ponoszone przez konsumenta koszty związane z zawarciem umowy były możliwe do przewidzenia w sposób

¹¹³ Od 17 kwietnia 2016 r., w związku ze zmianą modelu kontroli abstrakcyjnej postanowień wzorców umów z sądowej na administracyjno-sądową to Prezes UOKiK wydaje decyzję o uznaniu postanowień wzorca umowy za niedozwolone (od decyzji Prezesa UOKiK służy odwołanie do SOKiK). Natomiast orzeczenia SOKiK o uznaniu postanowień wzorca umowy za niedozwolone (orzeczenia, o których mowa w art. 47942 kpc) będą nadal (do 2026 r.) wydawane i wpisywane do rejestru klauzul niedozwolonych w sprawach, w których wniesiono pozwy przed dniem 17 kwietnia 2016 r.

¹¹⁴ Klauzula nr 3178. Wyrok SOKiK z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. akt XVII AmC 426/09. Sąd Apelacyjny (dalej SA) w Warszawie dnia 21 października 2011 r., sygn. akt VI ACa 420/11, oddalił apelację pozwanego.

¹¹⁵ Klauzula nr 3179. Wyrok SOKiK z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. akt XVII AmC 426/09, SA w Warszawie dnia 21 października 2011 r., sygn. akt VI ACa 420/11, oddalił apelację pozwanego.

¹¹⁶ Klauzula nr 5743. Wyrok SOKiK z dnia 27 grudnia 2010 r., sygn. akt XVII AmC 1531/09. SA w Warszawie dnia 7 maja 2013 r., sygn. akt VI ACa 441/13, oddalił apelację pozwanego.

¹¹⁷ Klauzula nr 6380. Wyrok SA w Warszawie z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt VI ACa 1930/13. Dnia 22 stycznia 2016 r. SN oddalił skargę kasacyjną (sygn. akt I CSK 1049/14).

ZAŁĄCZNIKI

jednoznaczny. Wykładnia zakwestionowanych postanowień doprowadziła do ustalenia naruszenia przez bank zasady lojalnego kontraktowania i równorzędnego traktowania konsumenta.

Art. 479⁴³ kpc stanowił (przepis uchylony z dniem 17 kwietnia 2016 r.), iż prawomocny wyrok SOKIK ma skutek wobec osób trzecich od chwili wpisania uznanego za niedozwolone postanowienia wzorca umowy do prowadzonego przez Prezesa UOKiK rejestru klauzul abuzywnych¹¹⁸. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 20 listopada 2015 r.¹¹⁹, podjętej w składzie siedmioosobowym, wskazał m.in., że wykładnia art. 479⁴³ kpc powinna skutkować przyjęciem, że przewidziana w tym przepisie rozszerzona podmiotowo prawomocność materialna wyroku uwzględniającego powództwo o uznanie postanowienia wzorca umowy za niedozwolone działa jednokierunkowo, tj. na rzecz wszystkich osób trzecich, ale wyłącznie przeciwko pozwanemu przedsiębiorcy, przeciwko któremu ten wyrok został wydany. Prawomocność materialna wyroku uznającego postanowienie wzorca umowy za niedozwolone wyłączała zatem powództwo o uznanie za niedozwolone postanowienia tej samej treści normatywnej, stosowanego przez przedsiębiorcę pozwanego w sprawie, w której wydano ten wyrok (art. 365 i 366 kpc), nie wyłączała zaś powództwa o uznanie za niedozwolone postanowienia tej samej treści normatywnej, stosowanego przez przedsiębiorcę niebędącego pozwanym w sprawie, w której wydano ten wyrok. Podobne założenie zostało przyjęte przy projektowaniu przepisów dotyczących administracyjno-sądowej kontroli postanowień wzorców umów¹²⁰. Art. 23d ustawy o okik stanowi bowiem, iż prawomocna decyzja Prezesa UOKiK o uznaniu postanowienia wzorca umowy za niedozwolone ma skutek wobec przedsiębiorcy, co do którego stwierdzono stosowanie niedozwolonego postanowienia umownego oraz wobec wszystkich konsumentów, którzy zawarli z nim umowę na podstawie wzorca wskazanego w decyzji.

Należy pamiętać, iż Prezes UOKiK ma nadal możliwość (do 2026 r.) wszczęcia postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wobec przedsiębiorcy stosującego we wzorcach umów postanowienia wpisane do rejestru klauzul abuzywnych¹²¹ i to nie tylko przedsiębiorcy, który był stroną postępowania sądowego o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone. Do 2026 r. zastosowanie ma nadal

¹¹⁸ Należy mieć ponadto na uwadze, że zgodnie z art. 24 ust. 2 pkt 1 ustawy o okik (uchylonym z dniem 17 kwietnia 2016 r.) zakazane było (jako praktyka naruszająca zbiorowe interesy konsumentów) stosowanie postanowień wzorców umów, które zostały wpisane do rejestru klauzul abuzywnych.

¹¹⁹ Uchwała SN z dnia 20 listopada 2015 r., sygn. akt III CZP 17/15.

¹²⁰ Od 17 kwietnia 2016 r. nastąpiła zmiana modelu kontroli abstrakcyjnej postanowień wzorców umów z sądowej na administracyjno – sądową realizowaną (w zakresie postępowania administracyjnego) przez Prezesa UOKiK. Po tej dacie SOKIK może wydać orzeczenia o uznaniu postanowień wzorca umowy za niedozwolone jedynie w tych sprawach, w których wniesiono pozwy przed 17 kwietnia 2016 r. W sprawach wszczętych od 17 kwietnia 2016 r. rozstrzygnięcia dotyczące stosowania niedozwolonych postanowień wzorców umów wynikają z decyzji Prezesa UOKiK i publikowane są w bazie decyzji na stronie internetowej UOKiK (art. 23b-23d, art. 31b ustawy o okik).

¹²¹ Patrz art. 9 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1634).

ZAŁĄCZNIKI

art. 24 ust. 2 pkt 1 ustawy o okik, który stanowi, iż zakazane jest stosowanie postanowień wzorców umów, które zostały wpisane do rejestru klauzul abuzywnych. Wskazać przy tym należy, iż zgodność z prawem unijnym takiego postępowania potwierdził Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 21 grudnia 2016 r.¹²², w którym orzekł, m.in. iż przepisy prawa unijnego nie stoją na przeszkodzie temu, by stosowanie postanowień wzorców umów o treści tożsamej z treścią postanowień uznanych za niedozwolone prawomocnym wyrokiem sądu i wpisanych do krajowego rejestru klauzul abuzywnych mogło zostać uznane w stosunku do innego przedsiębiorcy, który nie brał udziału w postępowaniu zakończonym owym wpisem, za działanie bezprawne, stanowiące podstawę nałożenia kary pieniężnej z tego tytułu.

Niedozwolone postanowienia umowne mogą być również podważane w postępowaniu sądowym w ramach tzw. kontroli incydentalnej (np. w ramach powództwa o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego; powództwa o zapłatę). Kontrola incydentalna dotyczy konkretnego stanu faktycznego (konkretniej umowy), a wydane w jej wyniku orzeczenie sądu wywołuje skutki jedynie pomiędzy stronami procesu.

Z orzecznictwa, stanowisk Prezesa UOKiK, dotyczących klauzul abuzywnych we wzorach umów/ umowach kredytów objętych ryzykiem walutowym wyłania się jeszcze inny problem, a mianowicie ustalenie konsekwencji bezskuteczności tych postanowień. W polskim prawie brak jest bowiem przepisów dyspozytywnych, za pomocą których sąd mógłby uzupełnić treść stosunku prawnego¹²³. Sądy ponadto nie są uprawnione do zmiany treści klauzul abuzywnych, gdyż uprawnienie to przyczyniłoby się do wyeliminowania zniechęcającego skutku wywieranego na przedsiębiorców poprzez zwykły brak stosowania takich nieuczciwych praktyk wobec konsumentów¹²⁴.

Sprzeczne z dobrymi obyczajami zachowanie przedsiębiorcy

Zgodnie z art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy o okik przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów należy rozumieć także nieuczciwe praktyki rynkowe. W myśl art. 4 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym praktyka rynkowa stosowana przez przedsiębiorców wobec konsumentów jest nieuczciwa, jeżeli jest sprzeczna z dobrymi obyczajami i w istotny sposób zniekształca lub może zniekształcić zachowanie rynkowe przeciętnego konsumenta przed zawarciem umowy dotyczącej produktu, w trakcie jej zawierania lub po jej zawarciu. Jeśli mamy zatem do czynienia z nieuczciwą praktyką rynkową w rozumieniu ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, która jednocześnie godzi w zbiorowe interesy konsumentów, to takie działanie w świetle prawa może i powinno być uznane przez Prezesa UOKiK za praktykę

¹²² Wyrok Trybunału (piąta izba) z dnia 21 grudnia 2016 r., sygn. akt C-119/15 (Dz. Urz. UE C 53/7 z 20.02.2017 r.).

¹²³ Patrz np. wyrok SO w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2016 r., sygn. akt III C 1073/14, w uzasadnieniu którego m.in. wskazano, że pominięcie uznanej za abuzywną klauzuli umownej określającej kurs wymiany waluty dla potrzeb indeksacji kwoty kredytu uniemożliwia prawidłowe wykonanie umowy, albowiem w chwili jej zawarcia i wykonania brak było przepisu dyspozytywnego, który mógłby zostać zastosowany w miejscu pominiętego postanowienia umownego.

¹²⁴ Patrz wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 czerwca 2012 r., sygn. akt C-618/10.

ZAŁĄCZNIKI

naruszającą zbiorowe interesy konsumentów. Przez praktykę rynkową rozumie się, zgodnie z art. 2 pkt 4 uPNPr, działanie lub zaniechanie przedsiębiorcy, sposób postępowania, oświadczenie lub informację handlową, w szczególności reklamę i marketing, bezpośrednio związane z promocją lub nabyciem produktu przez konsumenta. Pojęcie produktu wskazane w art. 2 pkt 3 uPNPr ma szeroki zakres i obejmuje także usługę. W jednej z decyzji Prezesa UOKiK¹²⁵ wskazane zostało m.in., iż sposób, w jaki bank wykonuje umowy o kredyt hipoteczny, w ramach którego ustala należności kredytobiorców, spełnia powyższe kryteria i może zostać uznane za praktykę rynkową w rozumieniu niniejszej ustawy.

Zasada walutowości

Do dnia 24 stycznia 2009 r., w prawie cywilnym, obowiązywała zasada walutowości zgodnie z którą z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, zobowiązania pieniężne na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej mogły być wyrażone tylko w pieniądzu polskim (art. 358 § 1 kc).

W zakresie kredytów objętych ryzykiem walutowym należy mieć na uwadze orzecznictwo SN, w którym wskazywano m.in., że od wyrażenia świadczenia w walucie obcej należy odróżnić tzw. klauzule waloryzacyjne, które wyłączają jedynie walutę polską jako jedyny miernik wartości i odnoszą cenę również do waluty obcej¹²⁶.

Z art. 358 § 1 kc pozostały w ścisłym związku przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe¹²⁷, które zwalniały obrót dewizowy dokonywany z udziałem banków z wszelkich ograniczeń dewizowych przewidzianych w tej ustawie, a przez to także z ograniczenia wynikającego z zasady walutowości.

W jednym z wyroków Sąd Okręgowy w Warszawie¹²⁸ wskazał, iż o ile nie może budzić wątpliwości, iż zawarcie w umowie klauzuli waloryzacyjnej, w której strony odnoszą się do waluty obcej nie narusza zasady walutowości to w sytuacji, gdy w umowie nie doszło w jakikolwiek sposób do określenia wysokości zobowiązania w złotych, lecz kwota kredytu została wyrażona wyłącznie w CHF (choć sam kredyt miał być uruchomiony i spłacony w PLN) to mamy do czynienia z naruszeniem zasady walutowości¹²⁹. W ocenie sądu w przedmiotowym stanie faktycznym frank szwajcarski nie stanowił tylko miernika wartości, lecz w tej walucie określono kwotę kredytu i nie można tu mówić o obrocie dewizowym¹³⁰.

¹²⁵ Decyzja nr DDK-20/2015 z dnia 28 grudnia 2015 r. uznająca za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów sprzeczne z umowami o kredyt hipoteczny wyrażony/ denominowany/ indeksowany we frankach szwajcarskich zawartymi z konsumentami nieuwzględnianie przez bank przy obliczaniu wysokości oprocentowania tych kredytów ujemnej stawki bazowej LIBOR.

¹²⁶ Patrz m.in. wyrok SN z dnia 7 lipca 2005 r., sygn. akt V CK 859/04.

¹²⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 679, ze zm.

¹²⁸ Wyrok Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie z dnia 2 grudnia 2016 r., sygn. akt III C 75/16

¹²⁹ Naruszenie zasady walutowości skutkuje uznaniem umowy za nieważną na podstawie art. 58 § 1 kc.

¹³⁰ O obrocie dewizowym można byłoby mówić w sytuacji, gdyby kredytobiorcy uzyskali kredyt w walucie obcej, w takiej też miałyby być im wypłacony, a następnie na ich żądanie doszło do wypłaty środków w złotówkach.

ZAŁĄCZNIKI

Dochodzenie roszczeń banków w zakresie KORW

Do dnia 27 listopada 2015 r.¹³¹ banki mogły wystawiać bankowe tytuły egzekucyjne na podstawie ksiąg banków lub innych dokumentów związanych z dokonywaniem czynności bankowych. BTE mógł być podstawą egzekucji prowadzonej według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego po nadaniu mu przez sąd klauzuli wykonalności. Wniosek banku o nadanie klauzuli wykonalności BTE sąd rozpatrywał niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 3 dni od dnia jego złożenia. BTE umożliwiał zatem bankom dochodzenie ich roszczeń w sposób uproszczony, gdyż stwarzał możliwość egzekwowania ich należności z pominięciem drogi sądowej i bez tytułu egzekucyjnego w postaci prawomocnego wyroku uwzględniającego powództwo po przeprowadzeniu stosownego postępowania dowodowego. Przepisy dotyczące BTE zostały uchylone, w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego¹³² (TK), w którym orzeczono o niezgodności art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 ustawy Prawo bankowe z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu do wyroku, TK wskazał m.in., iż BTE to wyjątkowy przywilej prawnego banku. Dokument ten, pochodzący od prywatnego podmiotu gospodarczego, zastępuje orzeczenie sądu, wydawane po przeprowadzeniu przez sąd postępowania, w którym pozwanemu dłużnikowi przysługują liczne gwarancje zabezpieczające równość stron postępowania. Bank stawał się zatem dosłownie sędzią we własnej sprawie (*iudex in causa sua*) i *de facto* podmiotem wymiaru sprawiedliwości.

Z informacji zamieszczonych m.in. na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich¹³³ (RPO), jak i interpelacji poselskich¹³⁴ wynika, iż banki – pomimo uchylenia przepisów dotyczących BTE – są nadal uprzywilejowane w dochodzeniu swych roszczeń, gdyż masowo¹³⁵ korzystają z możliwości uzyskania nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym na podstawie art. 485 § 3 kpc. Zgodnie z tym przepisem sąd może wydać nakaz zapłaty, jeżeli bank dochodzi roszczenia na podstawie wyciągu z ksiąg bankowych podpisанego przez osobę upoważnione do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych banku i opatrzonego pieczęcią banku oraz dowodu doręczenia dłużnikowi pisemnego wezwania do zapłaty. Dochodzenie roszczeń w postępowaniu nakazowym służy uproszczeniu i przyspieszeniu postępowania cywilnego. Sąd wydaje nakaz zapłaty w postępowaniu nakazowym na posiedzeniu niejawnym (a zatem bez udziału pozwanego) po stwierdzeniu istnienia podstaw do jego wydania. Nakaz zapłaty w postępowaniu nakazowym jest wydawany po uiszczaniu jedynie 1/4 opłaty sądowej (pozwany wnosząc zarzuty od nakazu zapłaty obowiązany jest uiścić 3/4 opłaty sądowej) i z chwilą wydania sta-

¹³¹ Z dniem 27 listopada 2015 r. weszła w życie ustanowiona z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1854), która uchyliła art. 96-98 ustawy Prawo bankowe.

¹³² Wyrok z dnia 14 kwietnia 2015 r., sygn. akt P 45/12

¹³³ <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/czy-wierzytelnosci-bankowe-powinny-byc-uprzywilejowane-w-postepowaniu-nakazowym>.

¹³⁴ Interpelacje nr: 10166, 10167.

¹³⁵ Z treści wystąpienia RPO z dnia 27 stycznia 2017 r. do Ministra Sprawiedliwości wynika, iż do czasu likwidacji BTE postępowanie nakazowe dla wierzytelności bankowych uruchamiane było w bardzo rzadkich przypadkach, w szczególności wówczas, gdy bank nie mógł skorzystać z możliwości dochodzenia swoich roszczeń na podstawie BTE.

ZAŁĄCZNIKI

nowi tytuł zabezpieczenia, wykonalny bez nadawania mu klauzuli wykonalności. Nakaz zapłaty, przeciwko któremu w całości lub w części nie wniesiono skutecznie zarzutów, ma skutki prawomocnego wyroku, (art. 494 § 2 kpc).

Art. 485 § 3 kpc w niezmienionym kształcie obowiązuje od dnia 1 lipca 2000 r. Został on wprowadzony do porządku prawnego wobec uznania wyciągów z ksiąg bankowych za mające moc dokumentów urzędowych, jednakże księgi rachunkowe banków i sporządzone na ich podstawie wyciągi utraciły status dokumentów urzędowych w postępowaniu cywilnym z dniem 20 lipca 2013 r.¹³⁶

RPO wskazał, iż w obecnym stanie prawnym nie ma podstaw do utrzymywania szczególnych uprawnień względem banków w postępowaniu cywilnym. Tymczasem uprzywilejowanie wierzytelności bankowych w postępowaniu nakazowym niewątpliwie prowadzi do zachwiania równowagi procesowej na niekorzyść słabszej strony, tj. pozwanego konsumenta.

Opublikowany na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji projekt z dnia 27 listopada 2017 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (nr z wykazu: UD309) przewiduje uchylenie art. 485 § 3 kpc.

¹³⁶ Na mocy ustawy z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy Prawo bankowe oraz ustawy o funduszach inwestycyjnych (Dz. U. poz. 777).

ZAŁĄCZNIKI

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz. Urz. UE L 95 z 21.04.1993, str. 29, ze zm.);
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.), *w szczególności art. 385¹ – 385³*;
3. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360);
4. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.);
5. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 1876, ze zm.);
6. Ustawa z dnia 29 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 165 poz. 984);
7. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2018 r. poz. 798, ze zm.);
8. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080, ze zm.) – uchylona z dniem 21 kwietnia 2007 r.;
9. Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 621, ze zm.);
10. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2270, ze zm.);
11. Ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 573);
12. Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2070);
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2000 r. w sprawie wzoru rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone (Dz. U. Nr 62, poz. 723).

ZAŁĄCZNIKI

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Rzecznik Praw Obywatelskich
8. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Prezes Narodowego Banku Polskiego
11. Minister Finansów
12. Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego
13. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
13. Rzecznik Finansowy