



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

BPS.DKS.KBFP.0330.21.2019

Warszawa, 30 lipca 2019 r.

**Informacja w sprawie kompetencji Komisji Nadzoru Finansowego oraz Urzędu
Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie ochrony interesu uczestników rynku
finansowego w celu zaniechania stosowania przez banki klauzul abuzywnych**

Po zapoznaniu się z informacją z dnia 26 lipca 2019 r. Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego o działaniach jakie podejmuje lub zamierza podjąć Komisja Nadzoru Finansowego (dalej KNF) w celu zaprzestania stosowania przez banki klauzul abuzywnych należy podzielić stanowisko, że KNF nie jest organem powołanym do ochrony konsumentów, a zadania te zostały nałożone na Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, niemniej na podstawie obowiązujących przepisów do zadań KNF zostały wpisane kompetencje mające na celu ochronę uczestników rynku finansowego, w tym konsumentów.

Kompetencje KNF określone zostały w ustawie z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz w ustawach regulujących działalność poszczególnych sektorów rynku finansowego: bankowego, ubezpieczeniowego, emerytalnego, kapitałowego, spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych i usług płatniczych.

Zgodnie z ustawą z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym KNF jest organem właściwym w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym, obejmującego m.in. nadzór bankowy sprawowany na podstawie przepisów ustawy Prawo bankowe, ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się

i bankach zrzeszających 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 648/2012/101.

Zgodnie z art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem 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 obok dbałości o bezpieczeństwo depozytów i zgodność działalności banków z przepisami prawa także ochrona interesów uczestników tego rynku, w tym konsumentów.

Ustawa o nadzorze nad rynkiem 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;
- 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 przepisami prawa.

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, akredytyw, gwarancji bankowych i poręczeń oraz emitowanych bankowych papierów wartościowych z obowiązującymi w tym zakresie przepisami;
- badaniu zabezpieczenia i terminowości spłaty kredytów i pożyczek pieniężnych.

Działania nadzorcze KNF w zakresie zapewnienia ochrony uczestników rynku finansowego polegają na stałym monitorowaniu praktyk rynkowych oraz działaniach interwencyjnych, w obszarach działalności nadzorowanych podmiotów, w których mogą występować naruszenia prawa lub interesów nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego. Działania te polegają na żądaniu informacji i wyjaśnień bezpośrednio od podmiotów nadzorowanych oraz samodzielnym gromadzeniu danych.

W przypadku stwierdzenia naruszenia obowiązujących przepisów prawa KNF może nakładać kary finansowe przewidziane w przepisach prawa, a także cofnąć zezwolenie na prowadzenie działalności przez instytucję finansową. Jeśli jakaś praktyka rynkowa budzi kontrowersje, to KNF może wydać zalecenia, kierowane indywidualnie do danego podmiotu, lub rekomendacje czy wytyczne, których celem jest oddziaływanie na cały sektor rynku finansowego (art. 137 ust. 1 pkt 5 ustawy – Prawo bankowe). Rekomendacje są zaliczane do katalogu źródeł bankowych norm ostrożnościowych, ale jednocześnie podkreśla się, że stanowią one instrument niewładczego oddziaływania organu nadzoru na podmioty nadzorowane. Rekomendacje są kierowane do wszystkich banków. Brak jest prawnie określonej procedury wydawania rekomendacji, a tryb postępowania organu nadzoru w tym zakresie wynika z przyjętej praktyki.

Istnieje możliwość pozasądowego rozstrzygnięcia sporów w sądzie polubownym działającym przy KNF. Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem 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.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o nadzorze na rynku 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 żądać wszczęcia postępowania sądowego, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego.

Przewodniczący KNF może wytoczyć powództwo bądź wstąpić do postępowania w każdym jego stadium. Przewodniczący KNF nie jest związany z żadną ze stron postępowania. Może składać oświadczenia i zgłaszać wnioski, 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).

Zgodnie z art. 83 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym 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 na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym. Pracownicy Urzędu KNF wchodzi w skład grup roboczych, które mogą być tworzone przez Komitet Stabilności Finansowej.

Komitet Stabilności Finansowej powołał m.in. Grupę Roboczą ds. Ryzyka Walutowych Kredytów Mieszkaniowych, której zadaniem było opracowanie rekomendacji w zakresie rozwiązań, które prowadziłyby do restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych na zasadzie dobrowolnego porozumienia pomiędzy bankami i ich klientami oraz nakreślały ramy pożądanego kształtu takiej restrukturyzacji.

Jak wynika z informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli „Ochrona praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym”¹⁾ pomimo nałożonego na KNF obowiązku ochrony uczestników rynku finansowego przepisy prawa nie określają jednoznacznie kompetencji i narzędzi organu nadzoru w tym zakresie, w efekcie czego, zdaniem NIK, działania te ograniczają się do „miękkiego” oddziaływania²⁾.

¹⁾ „Ochrona praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym”, nr ewid. 33/2018/P/17/111/KBF

²⁾ Wystąpienie pokontrolne P/17/111 str. 37

Znaczenie ma również brzmienie art. 138 ust. 7 ustawy – Prawo bankowe określający zakaz ingerowania organu nadzoru w zawarte przez bank umowy.

W przypadku niezastosowania się przez banki do wytycznych KNF środki ochrony interesów uczestników nieprofesjonalnych są ograniczone.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 i 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej ustawa o okik) centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów jest Prezes UOKiK, który wykonuje swoje zadania przy pomocy UOKiK.

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

- sprawowanie kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców przepisów ustawy o okik;
- wydawanie decyzji w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone 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 przed Prezesem UOKiK prowadzone są postępowania: wyjaśniające, w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone oraz 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 niedozwolone;
- 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.

Art. 24 ust. 2 ustawy o okik stanowi, iż przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów 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 Kodeksu postępowania cywilnego.

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).

Od dnia 17 kwietnia 2016 r w ustawie o okik został dodany dział IIIA zawierający przepisy zakazujące stosowanie niedozwolonych klauzul we wzorcach umów zawieranych z konsumentami. Do wejścia w życie nowelizacji ustawy abstrakcyjną kontrolę wzorca umowy prowadził Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone (art. 479³⁶ – art. 479⁴⁵), a zakwestionowane przez Sąd klauzule wpisane są do rejestru klauzul niedozwolonych prowadzonego przez Prezesa UOKiK.

Konsument, rzecznik konsumentów, Rzecznik Ubezpieczonych, organizacja konsumencka lub zagraniczna organizacja wpisana na listę organizacji uprawnionych w państwach Unii Europejskiej do wszczęcia postępowania o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone, opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, jeżeli cel jej działania uzasadnia wystąpienie przez nią z takim zawiadomieniem dotyczącym wzorców umów stosowanych w Rzeczypospolitej Polskiej, zagrażających interesom konsumentów w państwie członkowskim, w którym organizacja ta ma swoją siedzibę, mogą zgłosić Prezesowi Urzędu na piśmie zawiadomienie dotyczące podejrzenia naruszenia zakazu stosowania we wzorcach umów zawieranych z konsumentami niedozwolonych postanowień umownych, o których mowa w art. 385¹ § 1 Kodeksu cywilnego.

W wyniku przeprowadzonego postępowania Prezes UOKiK może zastosować katalog instrumentów, takich jak:

- uznanie w decyzji stosowanego przez przedsiębiorcę postanowienia za niedozwolone postanowienie wzorca umownego i zakazanie przedsiębiorcy jego wykorzystywania;
- nałożenie na przedsiębiorcę w decyzji kary pieniężnej do 10% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary (art. 106 ust. 1 pkt 3a ustawy o okik);
- określenie w decyzji środków koniecznych do usunięcia skutków stosowania postanowień niedozwolonych, np. nakazanie przedsiębiorcy poinformowania konsumentów, którzy już zawarli umowę, w której treści pojawiły się klauzule abuzywne, o naruszeniu ich praw lub złożenia przez przedsiębiorcę oświadczenia o treści i formie określonych w decyzji;
- nakazanie przedsiębiorcy publikacji decyzji, także tej nieprawomocnej.

Od decyzji Prezesa UOKiK przedsiębiorca może się odwołać do Sądu Okręgowego w Warszawie – SOKiK na zasadach określonych w art. 81 ustawy o okik oraz art. 479²⁸ i nast. Kodeksu postępowania cywilnego.

Podobnie jak w przypadku praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, przedsiębiorca może dobrowolnie podjąć pewne zobowiązania mające na celu usunięcie skutków naruszenia. W takiej sytuacji Prezes UOKiK może wydać decyzję o uznaniu postanowienia wzorca za niedozwoloną klauzulę oraz zakazie jej stosowania. Jednocześnie, przyjmując uzgodnione z przedsiębiorcą zobowiązania Prezes UOKiK, może w decyzji zobowiązać przedsiębiorcę do ich wykonania. Wydanie tzw. decyzji zobowiązującej wyklucza możliwość wydania przez Prezesa UOKiK decyzji w przedmiocie usunięcia skutków naruszenia i nałożenia kary pieniężnej (art. 23c ustawy o okik).

Decyzja Prezesa UOKiK ma skutek wobec przedsiębiorcy, w stosunku do którego została wydana, a także wobec konsumentów, którzy zawarli z tym przedsiębiorcą umowę, według wzorca, w którym znalazło się zakwestionowane postanowienie (art. 23d ustawy o okik).

Postępowanie przed Prezesem UOKiK nie wyłącza możliwości dochodzenia przez konsumenta przed sądem powszechnym uznania za bezskuteczne niedozwolonych postanowień w ramach indywidualnej kontroli postanowień wzorca umowy. Nie ma również przeszkód do dokonywania takiej kontroli w ramach postępowania grupowego. Wyrok w takiej sprawie będzie wiązał wyłącznie strony tego postępowania.

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 okik).

Od dnia 17 kwietnia 2016 r. ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów daje Prezesowi UOKiK, 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.

Wobec powyższego konsumentowi, którego prawa zostały naruszone przez przedsiębiorcę wskutek zastosowania niedozwolonej klauzuli umownej, przysługują dwa podstawowe środki ochrony:

- 1) powództwo przeciwko przedsiębiorcy z powołaniem się na bezskuteczność klauzuli, na podstawie art. 385¹ § 1 k.c. (kontrola incydentalna) lub
- 2) zawiadomienie o podejrzeniu naruszenia zakazu stosowania niedozwolonych postanowień umownych do Prezesa UOKiK na podstawie art. 99a ustawy o okik (kontrola abstrakcyjna).

Skutki obu trybów są odmienne, zarówno w sferze uprawnień konsumenta, którego prawa zostały naruszone, jak i w szerszym zakresie, odnoszącym się do oddziaływania niedozwolonego postanowienia umownego na prawa innych konsumentów.

Aldona Figura

Główny legislator

Dyrektor
Roman Kapelański

