

Dyskusja panelowa na temat: *Ochrona praw konsumentów na rynkach usług finansowych*, Warszawa, 9 czerwca 2014 r.

9 czerwca 2014 r. w ramach uroczystości wręczenia Nagrody CARS 2014 na Uniwersytecie Warszawskim odbyła się dyskusja panelowa na temat: *Ochrona praw konsumentów na rynkach usług finansowych*. W dyskusji wzięli udział: pan Zbigniew Jagiełło, Prezes Zarządu PKO Banku Polskiego S.A. (PKO BP); pan Adam Jasser, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów („Prezes UOKiK”), dr hab. Marcin Olszak, Dyrektor Departamentu Prawnego Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego („KNF”) oraz mec. Anna Cudna-Wagner, radca prawny w warszawskim biurze kancelarii Linklaters. Obowiązki moderatora dyskusji przyjęła dr Monika Namysłowska z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, członek Rady Doradczej przy Prezesie UOKiK.

Panel rozpoczęła dr M. Namysłowska (*Funkcjonowanie systemu ochrony praw klientów podmiotów rynku finansowego*), referując wyniki kontroli planowej P/13/038 – *Funkcjonowanie systemu ochrony praw klientów podmiotów rynku finansowego* przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK)¹, która dała asumpt do dyskusji. Zgodnie ze stanowiskiem NIK ochrona praw klientów rynku finansowego w Polsce była w latach 2011–2013 nieskuteczna. Działalność Prezesa UOKiK, Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznika Ubezpieczonych i powiatowych rzeczników konsumentów, choć prowadzona zgodnie z prawem, nie zapewniała odbiorcom usług finansowych dostatecznej ochrony. Następnie dr M. Namysłowska zwróciła się do uczestników z prośbą o komentarz do wyników kontroli NIK.

Jako pierwszy głos zabrał pan Adam Jasser, który wyraził oczekiwanie, że relacja pomiędzy bankami a konsumentami ulegnie poprawie. Wskazał na nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu bankowego, które ujawniono w ostatnich latach, szczególnie w Stanach Zjednoczonych i Zjednoczonym Królestwie. A. Jasser, wyraził również pogląd, że Polska nie powinna wzorować się na polityce gospodarczej tych państw. Jego zdaniem przyjęty w tych krajach liberalny model regulacji sektora bankowego obciążony jest szeregiem mankamentów. A. Jasser zwrócił także uwagę na dwa, w jego opinii kluczowe, zagadnienia, tj.: (i) nierozumienie przez konsumentów istoty niektórych usług finansowych oferowanych przez banki oraz (ii) zaufanie, jakim tradycyjnie darzone są przez swoich klientów banki. Zaufanie to wynosi według niego profesję bankiera do rangi zawodu zaufania publicznego. Z tego powodu zachowanie standardów uczciwości kupieckiej powinno być niezwykle istotne w polskiej praktyce bankowej. Standard ten może być naruszany, gdy zakłócona zostanie równowaga pomiędzy nastawieniem na osiągnięcie zysków, a (postulowaną) społeczną funkcją banków. A. Jasser uważa, że spory pomiędzy konsumentami i bankami powinny być rozwiązywane bez względnej zwłoki i w możliwie polubowny sposób. Podkreślił również konieczność jasnego przekazywania konsumentom informacji na temat świadczonych im usług. Postulował również stworzenie „sieci na rzecz konsumentów”. W jej skład powinien wejść przede wszystkim organ ochrony konkurencji oraz regulatorzy sektorowi. A. Jasser zapowiedział podejmowanie przez Prezesa UOKiK działań na rzecz ochrony konsumentów.

¹ Informacja o wynikach kontroli: <http://www.nik.gov.pl/plik/id,6423,vp,8193.pdf> (dostęp 25.06.2014 r.).

Jako drugi głos zabrał dr hab. Marcin Olszak. Zapewnił słuchaczy, że środki finansowe powierzone przez konsumentów polskim bankom są bezpieczne. Jego zdaniem jest to zasługą także nadzoru finansowego. Zwrócił uwagę na problem asymetrii informacji pojawiający się w relacjach bank–konsument. Postawił pytanie o sposób sformułowania celu prowadzonej polityki konsumenci-ckiej. Może być nim bowiem ochrona konsumenta przed niepożądanymi działaniami instytucji finansowych, a także „ochrona konsumenta przed nim samym”. Odnosząc się do funkcjonowania instytucji parabankowych, wskazał, że KNF podejmuje wszelkie przewidziane prawem działania mające na celu likwidację ewentualnych zagrożeń dla konsumentów. Jego zdaniem współpraca pomiędzy właściwymi organami, w tym w szczególności KNF, sądami i prokuraturą, powinna być jednak dalej pogłębiana. Podkreślił także, że koordynacja działań tych organów uległa w ostatnim czasie znaczącej poprawie. Rozważał zasadność i sposób sprawowania nadzoru nad pożyczkodawcami innymi niż banki, uznając, że funkcjonowanie tego typu podmiotów może być wartościowe. Stworzenie nazbyt rygorystycznych ram prawnych dla ich działalności może doprowadzić do znacznego ograniczenia liczby podmiotów świadczących tego typu usługi. Pozytywnie ocenił prowadzoną przez KNF działalność w zakresie edukacji finansowej – zarówno wobec konsumentów, jak i funkcjonariuszy organów państwowych. Przypomniał o prowadzonej przez KNF liście ostrzeżeń publicznych. Wskazał na daleko idące konsekwencje wpisania instytucji finansowej na tę listę. Jego zdaniem na relacje pomiędzy bankami a konsumentami korzystnie może wpłynąć powszechniejsze korzystanie z mediacji i arbitrażu w przypadku powstania sporów. Zwrócił przy tym jednak uwagę, że zapis na sąd polubowny w relacjach pomiędzy przedsiębiorcami i konsumentami co do zasady jest klauzulą abuzywną zgodnie z art. 385³ pkt 23 k.c. Pozytywnie ocenił dostępne KNF niewładcze środki oddziaływania na banki, a w szczególności rekomendacje dotyczące dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami, wydawane na podstawie art. 137 pkt 5 Prawa bankowego².

Kolejnym panelistą był Zbigniew Jagiełło. Prezes PKO BP podkreślił potrzebę osiągnięcia kompromisu przez wszystkich interesariuszy na rynku usług finansowych. Jego zdaniem do uniknięcia przez Polskę kryzysu bankowego przyczyniła się przede wszystkim dobra sytuacja gospodarcza w Polsce. Odniósł się również do działalności instytucji parabankowych i możliwych negatywnych skutków tej działalności. Wyjaśnił, że na forum Związku Banku Polskich rozważane było rozpoczęcie kampanii informacyjnej odnoszącej się do ryzyk związanych z działalnością instytucji parabankowych (takich jak Amber Gold), jednak działania te nie zostały ostatecznie podjęte. Zdaniem Z. Jagiełły nadzór organów władzy publicznej, w tym urzędów skarbowych, KNF, Prezesa UOKiK i prokuratury, nad działalnością instytucji parabankowych powinien być bardziej rygorystyczny. Podkreślił również potrzebę czytelnego przedstawiania konsumentom różnic w charakterze instytucji kredytowych, tj. spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (**SKOK**), banków spółdzielczych i banków uniwersalnych. Banki spółdzielcze i SKOK-i zobowiązane są do spełnienia niższych wymogów ostrożnościowych z uwagi na domniemanie, że ich działalność jest obciążona niższym ryzykiem. Co do zasady powinny one być związane z lokalnymi społecznościami. Prezes PKO BP przypomniał również rolę banków w rozwoju polskich przedsiębiorców poprzez dostarczanie im kapitału. Tylko w ograniczonym stopniu czynią to banki spółdzielcze, a nie

² Ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2012, poz. 1376, ze zm.).

czynią tego wcale SKOK-i. Z. Jagiełło podkreślił znaczenie dyscypliny rynkowej oraz wskazał na potrzebę wypracowania kodeksów dobrych praktyk i standardów sektorowych.

Jako ostatnia zabrała głos mec. Anna Cudna-Wagner. Wskazała ona, że dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym może okazać się niekorzystne dla powodów ze względu na możliwość przedawnienia ich roszczeń. Odnosząc się do niedawnego postanowienia jednego z sądów o odrzuceniu pozwu zbiorowego przeciwko Skarbowi Państwa w sprawie dotyczącej odpowiedzialności organów władzy publicznej za rzekome zaniechania w nadzorze nad Amber Gold, wyjaśniła, że w podobnych sprawach potencjalnym powodom może być trudno spełnić przesłankę tożsamości podstawy faktycznej ich roszczeń, której wykazanie jest obligatoryjne³. W niektórych stanach faktycznych, np. takich jak ten w przytoczonej sprawie, wspólna podstawa faktyczna roszczenia oznacza jednakową wiedzę i percepcję wszystkich powodów. Okoliczność ta jest dla nich trudna do wykazania. W takiej sytuacji pozew zbiorowy zostanie odrzucony i istnieje ryzyko, że roszczenia ulegną przedawnieniu. Odnosząc się do indywidualnej kontroli wzorców umownych, A. Cudna-Wagner przypomniała wyrok TSUE w sprawie *Kásler*⁴, zgodnie z którym dyrektywa Rady 93/13/EWG z 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich nie wyłącza kompetencji sądu krajowego do zastąpienia postanowienia uznanego za bezskuteczne odpowiednią normą dyspozytywną prawa krajowego, jeśli taka norma istnieje. Zwróciła uwagę na lukę prawną, która powstaje, gdy taka norma nie istnieje w danym systemie prawnym. W takiej sytuacji opowiedziała się za przyznaniem sądom kompetencji do ukształtowania stosunku prawnego pomiędzy stronami, jednak z zastrzeżeniem, że taka ingerencja w treść umowy musi uwzględniać interesy obu stron, a nie tylko konsumenta.

Na zakończenie dyskusji dr M. Namysłowska zwróciła się do jej uczestników o ocenę propozycji stworzenia nowego organu centralnego wyspecjalizowanego w ochronie konsumentów. Wszyscy podzielili pogląd, że właściwsze niż utworzenie nowego organu byłoby wzmocnienie już istniejących instytucji i pogłębienie współpracy między nimi.

Mateusz Dubek, LL.M (QMUL)

Adwokat; Mateusz.Dubek@gmail.com

³ Por. art. 1 ust. 1 ustawy z 17.12.2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz. U. z 2010 Nr 7, poz. 44).

⁴ Wyrok TSUE z 30.04.2014 r. w sprawie C-26/13 *Árpád Kásler i Hajnalka Káslerné Rábai przeciwko OTP Jelzálogbank Zrt* (Dz. Urz. UE 2014 C 194/5).