



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

RPO-466897-VI/04/TP-Z

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Warszawa, 10 marca 2004 r.

Pan
Marek Borowski
Marszałek Sejmu RP
WARSZAWA

Szanowny Panie Marszałku,

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz o zmianie innych ustaw (druk Nr 2116 oraz druk Nr 2513 A dot. proponowanych poprawek) nowelizując częściowo m.in. treść art. 133 dotyczącą zadań Komisji Nadzoru Bankowego nie spełnia – w mojej ocenie, a także w ocenie polskich stowarzyszeń konsumenckich (przykładowo ocena narady jaka odbyła się w Sejmie RP w dniu 26.02.2004 r.) – konstytucyjnej normy ochrony konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi (art. 76), w tym przypadku przed praktykami niektórych banków stosowanymi wobec konsumentów usług bankowych.

1. Cele nadzoru nie mogą być określane jako „zapewnienie zgodności działalności banku z przepisami ustaw: Prawo bankowe i o Narodowym Banku Polskim, a także statutem oraz decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku” (jak stanowi art. 133 ust. 1). Nadzór bankowy nie może nie uwzględniać w swoich działaniach analizy stosowania się banków do norm prawa powszechnie obowiązującego w RP, w szczególności do przepisów Kodeksu cywilnego, w tym postanowień o umowie rachunku bankowego (art.art. 725-733), o wzorcach umownych (art.art. 384-285(2)), czy wreszcie do zasad określonych w ustawie z dnia 20.07.2001 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. Nr 100, poz. 1081).

Także uprawnienia banków do wystawiania tytułów egzekucyjnych, które – zgodnie z treścią art.art. 96-98 prawa bankowego muszą być przez sąd rozpatrzone niezwłocznie, nie później niż w terminie dni 3-ch od ich złożenia, opatrzone przez sąd klauzulą wykonalności naruszają zasadę równości obywateli wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP). W postępowaniu sądowym nie

jest badana merytoryczna zasadność roszczenia, a jedynie spełnienie przez tytuł egzekucyjny wymogów formalnych. Odbywa się ono na posiedzeniu niejawnym, o którym dłużnik nie jest zawiadamiany. Najczęściej dowiaduje się o wszczęciu egzekucji w chwili, gdy komornik przystąpi już do swoich czynności. Dopiero w tym momencie może podejmować obronę wobec roszczeń banku poprzez złożenie powództwa przeciwegzekucyjnego. Wprawdzie składając powództwo dłużnik może wnosić o jego zabezpieczenie przez wstrzymanie egzekucji, jednakże wstrzymanie nie następuje automatycznie, a ponieważ egzekucja już się toczy, to nawet jeśli sąd pozytywnie rozpozna taki wniosek minie tyle czasu, że mogą zostać wyrządzone nieodwracalne szkody.

O ile bank, składając wniosek o nadanie klauzuli wykonalności, uiszcza 1/10 wymaganego wpisu, to broniący się dłużnik musi uiścić cały wpis.

Taka konstrukcja oznacza również odwrócenie ogólnej zasady, że na wierzycielu ciąży ciężar dowodu; ciężar dowodu zostaje przeniesiony na dłużnika, który musi udowadniać, że roszczenie banku jest bezzasadne. Wprawdzie bank ma możliwość korzystania z bankowego tytułu egzekucyjnego, jeśli dochodzi roszczeń wynikających z czynności bankowych, gdy dłużnik wyraził wcześniej zgodę na korzystanie przez bank z tego instrumentu, jednakże w praktyce zgoda taka jest warunkiem „sine qua non” zawarcia umowy.

Dłużnik banku nie różni się, wedle prawa, od innych dłużników, a postępowanie wobec niego nie powinno odbywać się na odrębnych zasadach.

Cele i zadania nadzoru sprawowanego przez Komisję Nadzoru Bankowego (art. 25 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. Nr 140, poz. 938 ze zm.) powinny więc zostać rozszerzone i doprecyzowane, a nie ograniczane jak to czyni nowelizacja ustawy.

Występuję do Pana Marszałka w tej sprawie dlatego, że aktualnie otrzymuje codziennie kilkanaście skarg na działalność banków mających swoją siedzibę w Polsce od osób, które zawarły umowy o prowadzenie rachunku bankowego, w szczególności umowy pożyczki czy umowy o kredyt, w tym kredyt konsumencki.

Konsumenci banków – kontrahenci banków, nie są dla banków równoprawnymi partnerami. Poruszanie się po rynku usług finansowych

związane jest, dla konsumenta, z ponadprzeciętnym ryzykiem. Zasady umów rachunku bankowego są znacznie trudniejsze do zrozumienia dla konsumentów od innych, zawieranych w codziennym życiu. I obciążone są wyższym ryzykiem finansowym, nierównomiernie przy tym rozłożonym. W tej sytuacji nieuzasadnione wydaje się faworyzowanie pozycji banków.

Zdaję sobie sprawę, że wielu skarżących się Rzecznikowi to dłużnicy banków, którzy drogą skarg i zarzutów, starają się uniknąć egzekucji należności. Jednakże fala skarg i zarzutów pod adresem banków, choć w części niewątpliwie inspirowana przez różnych profesjonalnych i nieprofesjonalnych doradców dłużników, ukazuje również niektóre działania banków budzące istotne zastrzeżenia.

Zdaję sobie także sprawę, że banki działają na zasadzie wolności gospodarczej oraz samodzielnie konstruują teksty umów o prowadzenie rachunków bankowych. Jednakże zawierając umowy rachunku bankowego – banki mają obowiązek respektowania zasad wyrażonych w art. 353¹ Kc, a także w art. 385³ Kc.

W sytuacji, gdy ustawodawca rygorystycznie wprowadził w wielu aktach prawnych obowiązek posiadania przez obywateli rachunków bankowych oraz rozliczeń bezgotówkowych – Państwo nakładając na obywateli takie obowiązki pod groźbą kary, ma jednocześnie prawo i obowiązek kontrolować jak obowiązki te są realizowane w praktyce przez zobowiązanych i uprawnionych. Żadna norma ustawy – Prawo bankowe nie wyłącza obowiązywania przepisów Kodeksu cywilnego w stosunkach bank – obywatel.

2. Otrzymywane skargi uzasadniają twierdzenie, że posiadanie rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowego jest w Polsce „droższe” niż w niektórych innych krajach europejskich. W Polsce nie dokonując żadnych operacji płacimy za posiadanie rachunku średnio kilkanaście złotych rocznie. To więcej niż np. w Czechach i w Belgii, nie mówiąc o Wielkiej Brytanii, gdzie banki nie pobierają opłat za prowadzenie rachunku bankowego. Przepisy Kodeksu cywilnego nie rozstrzygają, czy umowa rachunku bankowego rodzi stosunek prawny o charakterze odpłatnym. Przekazywanie posiadaczowi rachunku bankowego salda na tym rachunku, po dokonanej operacji, powinno być

bezpłatne należy bowiem do obowiązku banku. W praktyce – jak dotąd – tak nie jest.

Bank korzysta z pieniędzy posiadacza rachunku, co przy prawidłowych operacjach finansowych przynosi mu zyski. Dlatego doktryna podkreśla, że w praktyce umowa rachunku bankowego zawsze powinna przewidywać oprocentowanie przechowywanych przez bank pieniędzy, co sprawia, że ze strony banku ma ona charakter odpłatny. Opłaty i prowizje bankowe nie powinny niwelować korzyści z oprocentowania kapitału. W doktrynie wypowiedziano nawet pogląd, że umowne wyłączenie oprocentowania byłoby na podstawie art. 58 Kc nieważne. Oznacza to, że oprocentowanie środków pieniężnych będących przedmiotem umowy rachunku bankowego jest nie tylko utrwaloną praktyką, ale prawnym obowiązkiem banku, ciężącym na nim niezależnie od treści konkretnej umowy.

Jednakże obecnie stosowane opłaty i prowizje, naliczane za niemal każdą czynność bankową powodują, iż przy rozliczeniach oprocentowaniu wkładów o niewielkich lub średnich kwotach pobierane opłaty mogą przewyższać należne oprocentowanie kapitału. Może to spowodować cofnięcie zgody pracowników wielu urzędów i firm na dokonywanie zapłaty ich należności drogą przelewu na rachunki bankowe.

Ze skarg wynika, że banki zmniejszając oprocentowanie kredytu odnawialnego w ROR, coraz częściej decydują się na podwyższanie prowizji za udzielenie kredytu. Zmiany jednocześnie tych dwóch parametrów nie następują jednocześnie. Skala obniżki oprocentowania jest często niewspółmiernie niska do wzrostu prowizji i opłat. Na rynku rachunków osobistych nie sprawdza się teoria, że „efektem konkurencji między instytucjami finansowymi powinien być spadek cen produktów”. Większość klientów banków założyła rachunek rozliczeniowy dlatego, że zakład pracy chciał w ten sposób – wygodny dla siebie bo likwidujący kasy – przekazywać wynagrodzenie.

Nie we wszystkich bankach klienci są informowani na bieżąco o zmianie opłat. O zmianach najczęściej dowiadują się po dokonaniu operacji, czytając wyciąg z rachunku. Tabela opłat i prowizji jest wprowadzie – teoretycznie – dostępna w każdej placówce banku, ale jest tak rozbudowana, że nawet pracownicy banku mają niekiedy trudności z jej interpretacją. W państwie

liczącym się z konsumentem, posiadacze rachunku są pytani przez bank, czy godzą się na podwyższenie opłat i prowizji i kontynuują mowę z bankiem. W Polsce banki nie wskazują podstawowych zmian, zwłaszcza tych niekorzystnych dla ich klienta.

3. Niskie oprocentowanie oferowanego kredytu łącznie z prowadzoną agresywną reklamą w środkach masowego przekazu przesłania konsumentom wysokość oprocentowania kredytu w sytuacji, gdy dłużnik banku opóźnia się z jego spłatą. Dług zostaje postawiony do natychmiastowej zapłaty, a „wysokie odsetki” z reguły niszczą dłużnika. W aktualnej sytuacji ekonomicznej i sytuacji na rynku pracy opóźnienia w spłacie kredytu coraz częściej są pochodną utraty zarobków lub upadłości drobnej działalności gospodarczej.

Niewiele banków wspomaga swoich dłużników w procesie naprawczym (w każdym razie nie drobnych przedsiębiorców i konsumentów), lecz bezwzględnie nalicza „niszczące odsetki”, prowadzi do licytacji lub sprzedaje dług. Kupujący długi, w działaniach wobec dłużników – są bezwzględni.

Jak dotąd Komisja Nadzoru Bankowego nie uważała za celowe dokonywanie analitycznych badań przyczyn powstania tak wielkiej ilości kredytów niespłacanych, wysokości pobieranych opłat i prowizji bankowych, a także wysokości odsetek za opóźnienie w spłacie kredytu, które – w określonych przypadkach – dochodzą do 100% w skali rocznej i wyższej, co może być klasyfikowane jako „wyzysk” w rozumieniu art. 304 Kodeksu karnego, albowiem Komisja Nadzoru Bankowego nie uważała za swój obowiązek dokonywania analizy treści umów rachunku bankowego (regulaminów i o.w.n.).

4. W treści wzorów umów stosowanych przez banki znajdują się – jak to podnosi także Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – klauzule, które zaliczyć należy do niedozwolonych w umowach z konsumentami (art. 385³ Kodeksu cywilnego). Chodzi tu najczęściej o klauzule wymienione w pkt 5), 10) i 17). I tak w umowach o kredyt lub w umowach o udzielenie pożyczki znajdują się nierzadko postanowienia:
 - zezwalające bankowi na przeniesienie praw bez zgody konsumenta (zgoda bywa tu najczęściej wymuszona),
 - uprawniające bank do jednostronnej zmiany umowy bez ważnej przyczyny wskazanej w umowie.

- nakładające na konsumenta pożyczki czy kredytu bankowego, który nie wykonał zobowiązania, obowiązek zapłaty rażąco wygórowanej kary umownej.

W tym miejscu niech mi wolno będzie przypomnieć, że problematyka umieszczania w regulaminach rachunków bankowych (depozytowego, oszczędnościowego, oszczędnościowo-rozliczeniowego, lokat terminowych i innych) postanowień uprawniających banki do jednostronnej zmiany, w dowolnym czasie, treści tych regulaminów, a tym samym warunków umowy rachunku bankowego, a także problematyka uprawnień do jednostronnej zmiany przez bank w czasie trwania umowy (nawet w sytuacji zawarcia umowy „o zmienne oprocentowanie”) wysokości oprocentowania – była przedmiotem orzecznictwa Sądu Najwyższego. I tak:

- w Uchwale 7-miu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 1992 r. (III CZP 141/91) wskazano, że zmiana wysokości stopy oprocentowania bez wypowiedzenia umowy wymaga dla swojej skuteczności określenia w warunkach umowy konkretnych okoliczności od jakich zmiana ta jest uzależniona,
- w Uchwale Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 1991 r. (III CZP 121/91) wskazano, że w umowie o terminowy wkład oszczędnościowy, jeśli strony określiły kwotowo wysokość stopy procentowej i nie zastrzegły możliwości jej zmiany, to przez cały czas umowy nie może być dokonana zmiana treści umowy uchwałami Zarządu banku.

Tym bardziej staje się koniecznym sprecyzowanie rozszerzonych (a nie zawężanie) uprawnień Komisji oraz wyposażenie jej w odpowiednie środki przymuszające.

Trudno bowiem zgodzić się z poglądami niektórych bankowców, że rzekomo postanowienia Kodeksu cywilnego „banków nie dotyczą”.

Nie dostrzegam racji, dla których takich zadań kontrolnych ustawa nie nakreśla dla Komisji Nadzoru Bankowego. Jak dotąd- w mojej ocenie – Komisja Nadzoru Bankowego nie przejawiała aktywności w badaniach warunków umów oferowanych przez banki i od zgodności z wymogami Kodeksu cywilnego oraz taryf stosowanych przez banki.

Niech mi wolno będzie także powołać się na uregulowania dotyczące działalności ubezpieczeniowej Art. 127 ust. 2 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. Nr 124, poz. 1151) wyraźnie stanowi, że „działalność krajowego zakładu ubezpieczeń w zakresie świadczenia usług podlega nadzorowi organu nadzoru”, a art. 207 ust. 3, że organ nadzoru „może żądać od zakładu ubezpieczeń przedstawienia wzoru umów (...) taryf składek ubezpieczeniowych oraz dokumentów stosowanych przez zakład ubezpieczeń przy zawieraniu umów”.

I nie narusza to samodzielności i swobody działalności gospodarczej tych zakładów.

Przedstawiając uprzejmie Panu Marszałkowi niniejsze uwagi i zastrzeżenia, uprzejmie wnoszę o ich rozważenie i przekazanie ich właściwym komisjom Sejmu RP rozpatrującym rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz o zmianie innych ustaw.

Z wyrazami szacunku

/-/