



KANCELARIA OGÓLNA
MINISTERSTWA GOSPODARKI

wpisano
dnia 2010-12-08

Nr pisma 15442

Minister Spraw Zagranicznych

Warszawa, 7 grudnia 2010 r.

DPUE - 920-1684-10/pk/

K. Moryl, S. Pawlak,
2010-12-08 DIS
M. Kozłowski

dot.: SM-VII-073-32/10 L.dz.1333/10 z dn. 26.11.2010 r.

Pan
Waldemar Pawlak
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Gospodarki

Szanowny Panie Premierze,

w związku z przedłożonym projektem założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe wraz z Oceną Skutków Regulacji w odniesieniu do problemu występowania dodatkowych kosztów przy spłacie rat kapitałowo-odsetkowych kredytów udzielonych w walutach obcych pozwalam sobie zgłosić poniższe uwagi.

- I. Nie podważając ogólnej zasadności projektowanej na gruncie założeń ingerencji ustawodawcy w stosunki cywilnoprawne pomiędzy bankami i ich klientami w zakresie spreadów walutowych, pragnę wskazać, że § 9 Regulaminu pracy Rady Ministrów oraz postanowienia *Wytyczne Rządowego Centrum Legislacji z dn. 1 czerwca 2009 r. dotyczące opracowywania projektów założeń projektów ustaw* wymagają, aby projekt założeń projektu ustawy zawierał m.in. syntetyczne przedstawienie aktualnego stanu prawnego w dziedzinie, której dotyczyć ma projektowana ustawa oraz analizę niezbędności proponowanych rozwiązań legislacyjnych i możliwości podjęcia alternatywnych, w stosunku do uchwalenia projektowanej ustawy, środków umożliwiających osiągnięcie założonego celu (w tym wydania innego aktu normatywnego). Treść przedłożonego do uzgodnień projektu założeń wykazuje natomiast istotne braki w zakresie analizy efektywności obecnie obowiązujących regulacji dotyczących spreadów walutowych oraz możliwych alternatyw rozwiązań legislacyjnych w zakresie zwalczanie negatywnych dla konsumentów skutków stosowania przez banki spreadów walutowych, co uniemożliwia dokonanie oceny zasadności proponowanych rozwiązań w zakresie zmiany ustawy – Prawo bankowe.
- II. Przede wszystkim pkt 1.3 projektu Oceny Skutków Regulacji zawiera jedynie analizę skutków stosowania wydanej przez KNF Rekomendacji S(II) jako instrumentu zwalczania negatywnych dla konsumentów skutków stosowanych przez banki mechanizmów spreadów walutowych. Tymczasem istnieją obecnie również inne regulacje, które sprawiają, że banki nie posiadają całkowitej dowolności w podejściu do zagadnienia spreadów walutowych. W przypadku kredytów, podlegających regulacji ustawy z dnia 20 lipca 2001 r. o kredycie konsumenckim (stanowiących implementację dyrektywy 87/102/EWG w sprawie kredytu konsumenckiego) koszty

wynikające ze spreadu walutowego wchodzi w skład całkowitego kosztu kredytu i mieszczą się w zakresie pojęcia koszty wynikające z zawarcia umowy o kredyt konsumencki, co pociąga ze sobą określone w tej ustawie wymogi odnośnie do treści umowy kredytowej zawieranej z konsumentem. Ponadto kwestię stosowania spreadów walutowych, w szczególności w zakresie problemu sposobu przedstawiania przez bank w umowach kredytowych mechanizmu działania spreadu, należy również oceniać w kontekście ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, stanowiącej z kolei transpozycję dyrektywy 2005/29/WE w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych. Ustawa ta, zakazując w art. 3 stosowania nieuczciwych praktyk rynkowych, określiła, iż nieuczciwą praktyką rynkową jest stosowana przez przedsiębiorcę praktyka, która 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 (art. 4 ust. 1 ustawy). Za nieuczciwą praktykę rynkową uznaje się w szczególności m.in. praktykę rynkową wprowadzającą w błąd, co może nastąpić przy niejasnych zapisach umownych regulujących mechanizm spreadu walutowego.

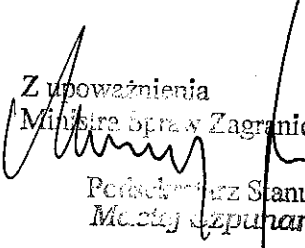
- III. Stosowanie przez banki spreadu walutowego w kredytach denominowanych w walutach obcych należy również analizować w świetle przepisów zawartych w Kodeksie cywilnym (stanowiących transpozycję dyrektywy 93/13/EWG w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich), na mocy których umowy zawierane przez przedsiębiorców z konsumentami objęte są bowiem szczególnym reżimem prawnym, przewidującym szereg wymogów mających na celu zabezpieczenie interesów konsumentów jako słabszych uczestników rynku i zapewnienie rzeczywistej równowagi kontraktowej stron. Zgodnie z art. 385¹ § 1 Kodeksu cywilnego postanowienia umowy zawieranej z konsumentem nieuzgodnione indywidualnie nie wiążą go, jeżeli kształtują jego prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszając jego interesy. Ponadto zgodnie z art. 385 § 2 Kodeksu cywilnego wzorzec umowy powinien być sformułowany jednoznacznie i w sposób zrozumiały, a postanowienia niejednoznaczne tłumaczy się na korzyść konsumenta. Należy wskazać, że dotychczasowa praktyka stosowania przez banki mechanizmów spreadów walutowych w relacjach z konsumentami budziła poważne wątpliwości w kontekście ww. przepisów Kodeksu cywilnego. Ich źródłem był brak informacji we wzorcach umownych o zasadach ustalania kursów walutowych, przy wykorzystaniu których saldo zadłużenia przeliczane jest na walutę obcą, a raty kredytu na złotówki. Takie ukształtowanie klauzul umożliwia stosowanie dowolnej polityki przy ustalaniu wspomnianych kursów walutowych jednocześnie narażając konsumenta na niemożliwe do oszacowania dodatkowe koszty kredytu. Wątpliwości te dotyczyły również uzależnianie zawarcia umowy kredytowej od przyrzeczenia przez konsumenta nabywania w przyszłości od banku walut, co może zostać uznane za sprzeczne z dobrymi obyczajami oraz za rażąco naruszające interes konsumenta.
- IV. Przedstawione w pkt III regulacje, pomimo ich ogólnego charakteru, znajdują zastosowanie w odniesieniu do spreadów walutowych oraz ustalania kursów walutowych na potrzeby wykonywania umów kredytu hipotecznego. Konieczne jest zatem, w mojej opinii, dokonanie w projekcie założeń analizy efektywności stosowania ww. prawnych instrumentów ochrony konsumenta w aspekcie celowości proponowanej na podstawie projektu założeń ingerencji ustawodawcy w sferę stosunków cywilnoprawnych. Uzupełnienie tej analizy powinny stanowić zawarte w opublikowanym przez UOKIK *Raporcie w sprawie spreadów* informacje o

działaniach podjętych przez Prezesa UOKIK, w zakresie swoich ustawowych kompetencji, w celu wyeliminowania postanowień umownych dotyczących spreadów walutowych, a które mogłyby zostać uznane za sprzeczne z ww. przepisami z zakresu ochrony konsumentów.

- V. Uzupełnienia wymaga również analiza dopuszczalnych rozwiązań legislacyjnych mających na celu wyeliminowanie niekorzystnych dla konsumentów praktyk banków dotyczących spreadów walutowych, a które powinny być brane pod uwagę przez ustawodawcę przy rozważaniu zasadności ingerencji legislacyjnej. Z treści projektu założeń nie wynika bowiem, dlaczego projektodawca zdecydował się wybrać opcję polegającą na zmianie postanowień ustawy – Prawo bankowe, podczas gdy istnieją potencjalnie, w mojej opinii, alternatywne rozwiązania polegające np. na uzupełnieniu w Kodeksie cywilnym katalogu klauzul niedozwolonych (art. 385³ Kodeksu cywilnego) o klauzulę, na mocy której banki nie mogłyby uzależniać zawarcia umowy od przyrzeczenia przez konsumenta nabywania w przyszłości od kontrahenta przedmiotów niezbędnych do spełnienia. W tym zakresie projekt Oceny Skutków Regulacji (pkt 2.4) zawiera jedynie bardzo ogólną informację o odstąpieniu przez projektodawcę od propozycji nowelizacji Kodeksu cywilnego bez wskazania uzasadnienia takiej decyzji. Innym rozwiązaniem, które powinno zostać rozważone przez projektodawcę, może być nałożenie na banki szczególnych obowiązków informacyjnych w stosunku do konsumentów w zakresie stosowanych w umowach kredytowych mechanizmów spreadów walutowych, co pozwoliłoby konsumentom już w momencie podpisywania umowy kredytowej posiadać pełną informację w zakresie przyszłej treści stosunku prawnego wiążącego ich z bankiem. Powyższe rozwiązania mogą potencjalnie zostać uznane za bardziej proporcjonalne, albowiem przy mniejszej ingerencji ustawodawcy w swobodę umów pomiędzy bankami i ich klientami również służyć celowi w postaci zakazania stosowania obowiązku nabywania przez konsumentów walut od banku oraz zapewnieniu konsumentom pełnej informacji o treści zawieranej przez nich umowy kredytowej. Rozwiązania te mogą zatem lepiej uwzględniać wynikający z Konstytucji nakaz zachowania proporcjonalności ingerencji ustawodawcy w sferę swobody działania jednostek (zob. wyroki TK z dn. 12 stycznia 2000 r., P 11/98 oraz z dn. 3 października 2000 r., K 33/99).
- VI. Ponownego rozważenia przez projektodawcę wymaga także kwestia stosowania nowej regulacji do umów już zawartych i nie wykonanych w dniu wejścia w życie nowelizacji ustawy – Prawo bankowe (pkt 2.2 i 2.5 projektu założeń). Retroaktywne stosowanie ustawy do już ukształtowanych stosunków cywilnoprawnych o określonej treści może bowiem skutkować naruszeniem zapewnionej przez art. 2 Konstytucji RP ochrony uzasadnionych oczekiwań (praw nabytych) banków co do praw uzyskanych w wyniku zawarcia przez nie z konsumentami umów kredytowych. Pozbawienie w ww. sposób banków ich zysków uzyskiwanych ze stosowania mechanizmów spreadów walutowych może zostać potencjalnie uznane za wyłączenie w rozumieniu umów o wzajemnej ochronie i wspieraniu bezpośrednich inwestycji zagranicznych poprzez ustawową zmianę *ex post* postanowień umów zgodnych z prawem obowiązującym w dniu ich zawarcia. W związku z powyższym projekt założeń wymaga w zakresie ww. propozycji szerszego uzasadnienia niż zawarte w jego obecnej treści (pkt 2.5 projektu założeń).
- VII. Na marginesie powyższych uwag pragnę zauważyć, iż projektodawca błędnie wskazuje, jako uzasadnienie ingerencji ustawodawcy w sferę stosunków cywilnoprawnych pomiędzy bankami i konsumentami, kwestię wysokich opłat stosowanych przez banki za aneksowanie zawartych już umów kredytowych z

konsumentami w celu uwzględnienia nakazów wynikających z Rekomendacji S(II) (zob. np. pkt 4.2 Oceny Skutków Regulacji). Kwestia ta mogłaby, co najwyżej, stanowić element uzasadnienia retroaktywnego stosowanie proponowanych regulacji do umów już zawartych i jeszcze nie wykonanych, co miałyby chronić konsumenta, który związany jest już z bankiem stosunkiem prawnym o określonej treści. Natomiast proponowane regulacje mają, co do zasady, dotyczyć umów zawartych w przyszłości, z którymi kwestia wysokich opłat za zmianę zawartych już umów wydaje się nie mieć logicznego związku.

Z poważaniem,

Z upoważnienia
Ministra Spraw Zagranicznych

Pełnomocnik Stanu
Maciej Gajdzisz

Do wiadomości:
Pan Maciej Berek
Sekretarz Rady Ministrów