



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KBF.410.004.06.2017
P/17/111

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/17/111 – Ochrona praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Kontrolerzy

1. Elżbieta Grohman, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/53/2017 z dnia 30 czerwca 2017 r.,
2. Edyta Prędką, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/52/2017 z dnia 30 czerwca 2017 r.,
3. Adam Durski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/57/2017 z dnia 3 lipca 2017 r.,
4. Jacek Cywiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/59/2017 z dnia 4 lipca 2017 r.,
5. Jarosław Borowski, wicedyrektor Departamentu Budżetu i Finansów, na podstawie legitymacji służbowej nr 16800.

(dowód: akta kontroli str. 1-8)

Jednostka kontrolowana Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Plac Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa (dalej także: „Urząd” lub „UOKiK”)

Kierownik jednostki kontrolowanej Marek Niechciał, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów od 12 maja 2016 r.¹

(dowód: akta kontroli str. 9)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała działania Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na rzecz ochrony praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym w okresie od 1 stycznia 2005 r. do 10 listopada 2017 r.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli aktywność Urzędu w zakresie ochrony praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym była spóźniona i niewystarczająca.

W związku z tym, że zakres i skuteczność działań UOKiK były zmienne w czasie, NIK formułuje różne oceny dla różnych podokresów.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie² brak aktywności Urzędu w zakresie ochrony praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym w latach 2005-2007. Do końca 2007 r. zawartych zostało blisko 600 tys.

¹ Poprzednio w okresie objętym kontrolą NIK (to jest od początku 2005 r. do 10 listopada 2017 r.) Urzędem kierowali: Cezary Banasiński do 14.03.2007 r., Jarosław Maćkowiak od 15.03.2007 r. do 3.04.2007 r., Marek Niechciał od 4.04.2007 r. do 4.06.2008 r., Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel od 4.06.2008 r. do 19.03.2014 r., Adam Jasser od 20.03.2014 r. do 11.05.2016 r.

² W kontroli „Ochrona praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym” Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej, stosuje się ocenę opisową. Z uwagi na długi okres objęty kontrolą ocena może być zróżnicowana dla różnych podokresów.

takich umów kredytowych, tj. ponad 63% ogółu tego typu umów zawartych w latach 2000-2016.

W latach 2008-2014 Prezes Urzędu podejmował działania określone w art. 31 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów³ (dalej „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 postępowaniach prowadzonych przed Prezesem Urzędu oraz brak systematycznych działań edukacyjnych. Skuteczność działań Prezesa UOKiK była także ograniczona z uwagi na konieczność stwierdzania występowania klauzul niedozwolonych w postępowaniach sądowych. Część z nich zakończyła się w latach 2012-2013, gdy banki znacząco ograniczyły udzielanie kredytów objętych ryzykiem walutowym.

Od 2015 r. wzrosła aktywność UOKiK w zakresie weryfikacji prawidłowości stosowania umów przez banki i wspierania konsumentów w sporach z bankami, w szczególności poprzez wydawanie dla sądów istotnych poglądów w sprawach postanowień umów kredytów objętych ryzykiem walutowym. Dopiero w 2017 r. Prezes Urzędu wszczął wobec pięciu banków postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów korzystających z KORW, będące wynikiem postępowania wyjaśniającego dotyczącego braku przejrzystego informowania klientów o ryzyku walutowym zarówno na etapie zawierania, jak i wykonywania umów kredytowych objętych ryzykiem walutowym. Podjęte działania stanowiły istotne wsparcie dla konsumentów. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieudzielenia odpowiedzi na 15% zbadanych wniosków o udostępnienie informacji publicznej w sposób przewidziany przepisami prawa.

W całym okresie objętym kontrolą sposób rejestrowania skarg i zawiadomień uniemożliwiał uzyskanie informacji o skali zgłoszeń konsumentów dotyczących kredytów objętych ryzykiem walutowym (dalej „KORW”).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Według informacji przedstawionych przez Urząd w całym okresie objętym kontrolą, prowadzony był monitoring rynku finansowego pod kątem praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów i stosowania niedozwolonych postanowień wzorców umów⁴. W odniesieniu do działań banków w zakresie przestrzegania praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym monitoring ten nie był w pełni rzetelny. Urząd nie przedstawił dowodów na to, że monitoring taki był realizowany w latach 2005-2007. Brak jest także innych dowodów, wskazujących na działania Prezesa UOKiK w latach 2005-2007 mające na celu ochronę konsumentów przed niedozwolonymi praktykami banków udzielających kredytów objętych ryzykiem walutowym.

Po 2007 r. Prezes UOKiK wszczął 11 postępowań wyjaśniających w sprawach dotyczących KORW. W ich wyniku Prezes Urzędu wydał osiem decyzji, w tym dwie nieprawomocne i jedną umarzającą postępowanie w sprawie stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

W jednym przypadku, w wyniku nierzetelnie przeprowadzonego w 2009 r. postępowania wyjaśniającego, nie zostały zidentyfikowane nieprawidłowości w działaniach banku i poinformowano o tym miejskiego rzecznika konsumentów, który wystąpił o zbadanie tego przypadku.

³ Dz.U. z 2017 r. poz. 229, ze zm.

⁴ Od 17 kwietnia 2016 r. ustawa o okik reguluje zasady i tryb przeciwdziałania stosowaniu niedozwolonych postanowień wzorców umów oddzielnie od zasad i trybu przeciwdziałania praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów.

W latach 2008-2009 UOKiK przeprowadził w bankach dwie kontrole wzorców umów kredytów hipotecznych objętych ryzykiem walutowym, w celu weryfikacji praktyk banków i wyeliminowania z obrotu postanowień naruszających interesy konsumentów. W wyniku powództw wniesionych przez Prezesa Urzędu do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kwestionowane podczas kontroli klauzule zostały prawomocnymi wyrokami uznane za niedozwolone postanowienia umowne. Po 2009 r. Prezes nie wszczynał ponownych kontroli wzorców umów, a także nie sprawdzał, czy dany bank nie zastąpił zapisów niedozwolonych inną, ale normatywnie tożsamą treścią. Mimo sygnałów otrzymywanych od Komisji 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 wzorców umów w tym zakresie. Zdaniem NIK zaniechania Prezesa Urzędu w zakresie eliminowania niedozwolonych zapisów z wzorców umów 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.

Prezes UOKiK od 2005 r. do końca 2014 r. prowadził nieskuteczne i spóźnione działania w zakresie przeciwdziałania i eliminowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów korzystających z KORW. W okresie tym Prezes Urzędu wydał 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. 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 wytworzone przez banki od 2005 r.

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 ograniczony został, poza jednym przypadkiem z 2012 r., do czytelników strony internetowej Urzędu oraz konsumentów zgłaszających się o pomoc do powiatowych (miejskich) rzeczników konsumentów.

Ze względu na to, że UOKiK nie mógł stwierdzić, czy w okresie 2005-2013 zostały zgłoszone przez konsumentów skargi i zawiadomienia dotyczące KORW, NIK nie może ocenić działań Urzędu podejmowanych w wyniku zgłoszeń konsumentów, jak również sposobu ich załatwienia.

W wytypowanych do badania 44 sprawach dotyczących skarg i zawiadomień konsumentów związanych z kredytami objętymi ryzykiem walutowym z lat 2014-2017, Urząd 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 udzielenie informacji publicznej, 22 wnioski zostały załatwione pozytywnie. Urząd, zdaniem NIK, niezasadnie (w czterech przypadkach) 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 publicznej⁵.

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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1 Monitorowanie działań banków ukierunkowane na identyfikację potencjalnych zagrożeń dla kredytobiorców

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą, w UOKiK nie ustalono szczególnych zasad dotyczących monitoringu rynku usług bankowych pod kątem występowania nieprawidłowości naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Jak podała Wiceprezes UOKiK, 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. Wiceprezes UOKiK zaznaczyła, że podstawowym źródłem informacji są sygnały pochodzące od konsumentów, niezależnie od tego dokonywana jest także analiza prasy i stron internetowych, jednak działania te muszą być dostosowane do możliwości i zasobów, którymi dysponuje Urząd.

Zgodnie z wewnętrznym regulaminem organizacyjnym Departamentu Ochrony Interesów Konsumentów (DOIK), 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 Urzędzie na cotygodniowych spotkaniach Małego Komitetu Konsumenckiego, działającego w ramach powołanego w 2015 r. Komitetu Ewaluacyjnego⁶.

(dowód: akta kontroli str. 11-278, 632-645, 672, 701-735)

⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 1764, ze zm.

⁶ Zarządzenie nr 7/2015 Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta z dnia 4 września 2015 r. w sprawie powołania Komitetu Ewaluacyjnego.

W okresie objętym kontrolą, na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy o okik⁷, Prezes UOKiK wszczął 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 wszczął 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. W 2013 r. Prezes UOKiK przeprowadził postępowanie wyjaśniające w celu weryfikacji, czy jeden z pozwanych przez UOKiK banków dostosował 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 Urzędu 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 Urzędu 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.

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. Jak podała Wiceprezes UOKiK, banki objęte postępowaniem wyjaśniającym nie występowały z żądaniami 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 informacje. W wyniku postępowania wyjaśniającego Prezes Urzędu wszczął postępowania 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

⁷ 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.

interesy konsumentów. Według stanu na dzień 10 listopada 2017 r. pozostawało w toku.

(dowód: akta kontroli str. 335-337, 346-351, 383-388, 631-638, 646-657)

Prezes Urzędu po dniu 17 kwietnia 2016 r., to jest po wejściu w życie nowelizacji ustawy o okik⁸, 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 Urzędu 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 Urzędu 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 dalszej części wystąpienia. 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 kredytów walutowych. Według stanu na dzień 10 listopada 2017 r. postępowanie pozostawało w toku.

(dowód: akta kontroli str. 297-311, 341-351, 600-602, 607-609, 614-616, 670-671)

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. Jak poinformowała Wiceprezes UOKiK, 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.

(dowód: akta kontroli str. 2315, 3419-3420)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Urząd 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 w okresie 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

⁸ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1634).

były Prezes Urzędu 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.

(dowód: akta kontroli str. 736, 1196-1197)

W toku kontroli ustalono, że w latach 2005-2007 Prezes UOKiK nie prowadził postępowań wyjaśniających dotyczących KORW. Zdaniem NIK, występowanie nieprawidłowości w działaniach banków w zakresie KORW potwierdziły kontrole wzorców umów, przeprowadzone w 2008 i 2009 r., a także skargi konsumentów, napływające do Urzędu 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 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.

2. 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 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)⁹ - 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 k.c.¹⁰ 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

⁹ RPZ-644-3/17/SK.

¹⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.).

temat sposobu kształtowania się kolejnych opłat oraz czy zostali w prawidłowy sposób obciążeni kosztami ubezpieczenia.

(dowód: akta kontroli str. 281-296, 625-630)

3. Wszystkie zakończone postępowania wyjaśniające prowadzone były w okresie dłuższym niż określono w art. 48 ust. 4 ustawy o okik¹¹, to jest w przypadku postępowań wszczętych przed 18 stycznia 2015 r. z opóźnieniem wynoszącym od trzech do 32 miesięcy, a w przypadku postępowań wszczętych po 18 stycznia 2015 r. z opóźnieniem wynoszącym od sześciu do dziesięciu miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 305-311, 652-657)

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, realizowany przez UOKiK monitoring działań banków pod kątem przestrzegania praw konsumentów, korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym w latach 2005-2007, był nierzetelny. Wpłynęło to na późne zidentyfikowanie nieprawidłowości w działaniach banków i zbyt późne zainicjowanie przez Prezesa Urzędu czynności określonych w ustawie o okik¹². W okresie od 2008 r. do zakończenia czynności kontrolnych Prezes UOKiK wszczynał postępowania wyjaśniające z urzędu, jednakże wszystkie zakończone postępowania prowadzone były w terminach dłuższych niż określone w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów. W jednym przypadku, w wyniku nierzetelnej oceny stanu faktycznego, Prezes Urzędu nie zidentyfikował nieprawidłowości w działaniach banku, co spowodowało niepodjęcie działań, mających na celu usunięcie z obrotu niedozwolonych postanowień umownych, dotyczących sposobu i mechanizmu obciążenia konsumentów opłatami z tytułu ustanowienia ubezpieczenia niskiego wkładu własnego.

2 Przeciwdziałanie i eliminowanie nieprawidłowości w działaniach banków oraz zagrożeń dla konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym

2.1. Kontrole wzorców umów

Opis stanu faktycznego

W politykach konsumenckich, obowiązujących w okresie objętym kontrolą, Rada Ministrów jako jedno z głównych założeń przyjmowała, że kontrole wzorców umów będą istotnym elementem działań Prezesa UOKiK w eliminowaniu niezgodnych z prawem praktyk stosowanych przez przedsiębiorców. Pierwszą kontrolę postanowień wzorców umów kredytu hipotecznego, w tym także wzorców umów kredytów objętych ryzykiem walutowym, UOKiK przeprowadził w 2008 r. Przeprowadzona przez Urząd kontrola objęła 19 z 42 banków, które udzielały wówczas kredytów mieszkaniowych objętych ryzykiem walutowym. W jej wyniku Prezes zakwestionował postanowienia dotyczące kredytów objętych ryzykiem walutowym, zawarte w 10 wzorcach umów. Wszystkie z zakwestionowanych dziewięciu klauzul zostały prawomocnymi wyrokami Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uznane za niedozwolone postanowienia umowne i w okresie między 2009 r. a 2013 r. wpisane do rejestru klauzul niedozwolonych, prowadzonego przez

¹¹ Od dnia 18 stycznia 2015 r. postępowanie wyjaśniające nie powinno trwać dłużej niż 4 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.

¹² Przed dniem 21 kwietnia 2007 r. ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080, ze zm.), zwana dalej „uchyloną ustawą o okik”.

Prezesa UOKiK¹³. Powództwa o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone wytoczono przeciwko pięciu bankom.

(dowód: akta kontroli str. 335-337, 675-679)

Jak wyjaśniła Wiceprezes UOKiK, zgodnie z dominującym stanowiskiem, prezentowanym w orzecznictwie sądowym do 2015 r.¹⁴, rozszerzona prawomocność wyroku uznającego postanowienie wzorca umowy za niedozwolone dotyczyła wszystkich uczestników obrotu prawnego i wiązała się z generalnym zakazem stosowania postanowienia wzorca umowy w obrocie. Ponadto stosowanie postanowień wzorców umów o treści tożsamej z treścią postanowień uznanych za niedozwolone prawomocnym wyrokiem SOKiK i wpisanych do rejestru klauzul niedozwolonych mogło być uznane w stosunku do innego przedsiębiorcy za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów. Wobec powyższego, działania podjęte wobec pięciu banków i zakwestionowanie stosowanych wzorców umów Prezes UOKiK uznał za reprezentatywne i tożsame w swojej treści z postanowieniami stosowanymi przez inne, objęte kontrolą banki udzielające kredytów hipotecznych.

(dowód: akta kontroli str. 625-630, 659, 676)

W oparciu o wyniki analizy wzorców umów kredytu hipotecznego, regulaminów oraz tabel opłat i prowizji, stosowanych przez 17 banków, Urząd w 2009 r. opracował *Raport dotyczący spreadów*. Jak wyjaśniła Wiceprezes UOKiK, raport miał charakter informacyjny. Zawierał on między innymi opis dotychczasowych działań Prezesa UOKiK, podjętych w celu wyeliminowania niekorzystnych dla konsumenta postanowień wzorców umów kredytu hipotecznego w zakresie ustalania kursów walut obcych stosowanych na potrzeby wykonywania tychże umów, w tym opis powództwa o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone, z jakim Prezes Urzędu wystąpił do SOKiK przeciwko Bankowi Millennium S.A.

(dowód: akta kontroli str. 631-635)

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez pięć banków, wobec których Prezes UOKiK wytoczył powództwo do SOKiK, kwestionowane klauzule w okresie między 2008 r. a 2009 r. zostały zmodyfikowane lub usunięte z wzorca umowy lub cały wzorzec został wycofany z obrotu, w związku z tym nie powinny się znajdować w nowo zawieranych umowach. Działania te nie miały jednak bezpośredniego wpływu na umowy wcześniej zawarte, w których te klauzule zastosowano.

(dowód: akta kontroli str. 678-700)

UOKiK nie weryfikował, czy banki nie zastąpiły kwestionowanych klauzul inną, ale normatywnie tożsamą treścią oraz czy inne banki, wobec których Prezes Urzędu nie wystąpił z powództwem do SOKiK, nadal stosują kwestionowane podczas kontroli wzorce umów.

(dowód: akta kontroli str. 663)

Jak wyjaśniła Wiceprezes Urzędu, dopiero z datą uprawomocnienia się wyroków bądź datą wpisu klauzul do rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za

¹³ Stosownie do uchylonego z dniem 17 kwietnia 2016 r. art. 479⁴³ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.) zwanej dalej k.p.c., wyrok prawomocny ma skutek wobec osób trzecich od chwili wpisania uznanego za niedozwolone postanowienia wzorca umowy do rejestru klauzul niedozwolonych.

¹⁴ Dnia 20 listopada 2015 r. Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów podjął uchwałę (sygn. akt III CZP 17/15), w której wskazał m.in., że prawomocność materialna wyroku uznającego postanowienie wzorca umowy za niedozwolone - także po wpisaniu tego postanowienia do rejestru (art. 479⁴⁵ § 2 k.p.c.) - nie wyłącza powództwa o uznanie za niedozwolone postanowienia tej samej treści normatywnej, stosowanego przez przedsiębiorcę niebędącego pozwanym w sprawie, w której wydano ten wyrok (art. 365 i 366 w związku z art. 479⁴³ k.p.c.).

niedozwolone (w odniesieniu do banków stosujących tożsame postanowienia) możliwe było skuteczne (bo mające oparcie w przepisach) zakwestionowanie ewentualnych praktyk stosowanych przez banki jako praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, o której mowa w art. 24 ust. 2 pkt 1 ustawy o okik. Działania, które zostałyby podjęte wcześniej, tj. przed ostatecznym rozstrzygnięciem przez sąd i wpisem klauzul do rejestru, nie mogłyby zostać uznane za skuteczne, bowiem ich przedmiotem nie byłyby działania zakazane.

(dowód: akta kontroli str. 663-664)

Wiceprezes UOKiK wyjaśniła, iż poczynając od wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie o sygn. akt III SK 18/13 aż po uchwałę Sądu Najwyższego w składzie siedmiu sędziów z dnia 20 listopada 2015 r., nastąpiła zmiana linii orzeczniczej, zgodnie z którą nie jest możliwe traktowanie jako praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, w rozumieniu art. 24 ust. 2 pkt 1 ustawy o okik, zachowania innego przedsiębiorcy, polegającego na stosowaniu postanowień wpisanych do rejestru klauzul abuzywnych i nakładanie kar finansowych z tego tytułu. W związku z powyższym Prezes UOKiK od 2014 r. nie wszczynał postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w rozumieniu art. 24 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, względem banków, wobec których nie toczyło się postępowanie przed SOKiK w sprawie o uznanie danego postanowienia wzorca umowy za niedozwolone.

Od 17 kwietnia 2016 r. Prezes UOKiK posiada kompetencje do kwestionowania niedozwolonych postanowień wzorców umowy w drodze postępowania administracyjnego w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone. W związku z tymi kompetencjami Prezes UOKiK wszczął postępowania wobec dziewięciu banków, które posiadają największy portfel kredytów hipotecznych wyrażonych/denominowanych/indeksowanych do walut obcych. Podstawą do wszczęcia postępowania były informacje od konsumentów, będących stroną umów kredytowych, dotyczące dowolności w ustalaniu przez banki kursów kupna i sprzedaży walut obcych. Przedmiotem analizy w ramach prowadzonych postępowań są przede wszystkim wykorzystywane przez banki wzorce aneksów do umów. Do dnia 10 listopada 2017 r. przedmiotowe postępowania pozostawały w toku.

(dowód: akta kontroli str. 345, 366-382, 414-490, 603-606, 625-628, 633)

Jak wyjaśniła Wiceprezes UOKiK, podjęte działania w postaci postępowań w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone pozwalają na ograniczenie nieskutecznych, jak pokazuje doświadczenie, powództw do SOKiK w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone, które do czasu nowelizacji ustawy o okik były jedynymi działaniami, jakie Prezes mógł podjąć w tego rodzaju sprawach. Aktualnie to Prezes UOKiK w decyzji administracyjnej rozstrzyga o niedozwolonym charakterze postanowienia wzorca umowy i zakazuje jego dalszego wykorzystywania. W decyzji Prezes Urzędu może określić środki usunięcia trwających skutków naruszenia w odniesieniu do wykonywanych umów, a w szczególności zobowiązać przedsiębiorcę do poinformowania konsumentów, będących stronami umów zawartych na podstawie analizowanego wzorca, o uznaniu za niedozwolone postanowienia tego wzorca lub złożenia jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia o określonej treści lub formie. Tym samym decyzja Prezesa Urzędu w zakresie, w jakim stanowić będzie o nakazie eliminacji skutków zakwestionowanej praktyki, będzie miała bezpośredni wpływ na umowy zawarte z konsumentami. Dodatkowo wraz z wprowadzeniem nowego modelu kontroli postanowień wzorców umów, Prezesowi Urzędu została przyznana możliwość

nałożenia na przedsiębiorcę dopuszczającego się naruszenia zakazu stosowania niedozwolonych postanowień wzorców umów, kary pieniężnej w wysokości nie większej niż 10% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary.

(dowód: akta kontroli str. 629)

Prezes UOKiK nie kontrolował i, z uwagi na zaangażowanie w inne projekty, nie planuje kontroli zamieszczania przez banki we wzorcach umów oraz aneksach do umów już zawartych, postanowień dotyczących procedury składania i rozpatrywania reklamacji na świadczone usługi, tj. kontroli wypełniania przez banki obowiązku wynikającego z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 679)

W ramach prowadzonego od kwietnia 2017 r. postępowania wyjaśniającego, dotyczącego działań 15 banków, Prezes UOKiK otrzymał informacje o dacie zaprzestania oferowania kredytów/pożyczek hipotecznych waloryzowanych/indeksowanych/denominowanych do CHF. Dziewięć banków poinformowało, że w okresie od 2008 r. do końca 2011 r. całkowicie zaniechało oferowania wyżej wymienionych produktów, a cztery banki wycofały je z oferty w okresie od 2012 r. do 2015 r. Dwa banki nadal oferują kredyty we franku szwajcarskim dla osób uzyskujących przychody tej walucie.

(dowód: akta kontroli str. 623-626)

W okresie objętym kontrolą do UOKiK wpływały informacje o dostrzeżonych nieprawidłowościach w działalności banków, przekazywane przez KNF, Rzecznika Finansowego i Miejskiego Rzecznika Konsumentów w Warszawie, w tym dotyczące wzorców umów stosowanych przez banki oferujące kredyty objęte ryzykiem walutowym. Kontrolą objęto sposób reakcji UOKiK na 12 spraw, które wpłynęły do Urzędu w okresie od 2005 r. do końca sierpnia 2017 r.

W przypadku jednego pisma z Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 13 czerwca 2011 r. z pytaniem o prawomocny wyrok SOKiK w sprawie prowadzonej z powództwa Prezesa Urzędu przeciwko jednemu z banków, nie przedstawiono kontrolerom pisemnej odpowiedzi, udzielonej przez UOKiK. Jak wyjaśnił Prezes UOKiK, zgodnie z rejestrem kancelaryjnym w Departamencie Ochrony Interesów Konsumentów, pisemna odpowiedź na pismo Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 13 czerwca 2011 r. nie została udzielona. Jednak z uwagi na znaczny upływ czasu nie jest możliwe wskazanie przyczyn tego stanu, jak również wykluczenie, że stosowna informacja nie została przekazana KNF inną drogą.

W przypadku pozostałych 11 spraw stwierdzono, że Prezes UOKiK udzielał informacji na temat zgłaszanych zawiadomień dotyczących podejrzenia naruszenia zakazów określonych w ustawie o okik, a także informował o wszczęciu postępowania wyjaśniającego i o jego wynikach.

W korespondencji przekazanej w 2014 r. przez KNF zasygnalizowano, że w Raiffeisen Bank Polska S.A. oraz w Banku Zachodnim WBK S.A. zidentyfikowano wzorce umów, wprowadzające zmiany zasad ustalania kursu walut, które mogą spełniać przesłanki uznania ich za niedozwolone postanowienia umowne. Przyczyną wprowadzania nowych wzorców było wejście w życie ustawy z dnia 29 lipca 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw¹⁶. Prezes UOKiK w sierpniu 2014 r. wszczął postępowanie wyjaśniające

¹⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 892, ze zm.

¹⁶ Dz. U. Nr 165, poz. 984 (tzw. ustawa antyspeadowa).

w zakresie działalności Raiffeisen Bank Polska S.A., dotyczące weryfikacji wzorców umów w zakresie sposobu ustalania przez bank kursów kupna i sprzedaży walut obcych na potrzeby rozliczania kredytów hipotecznych. Jego wynikiem było usunięcie przez bank z treści wykorzystywanych wzorców umów postanowień, umożliwiających zwiększenie Indeksu Marżowego Banku w przypadku wystąpienia nieprzewidzianych zdarzeń na rynku finansowym oraz zmniejszenie maksymalnej wysokości IMB do 7%. W maju 2017 r., tj. po prawie trzech latach od wszczęcia postępowania wyjaśniającego, Prezes UOKiK wszczął postępowanie w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone, dotyczące zmiany sposobu ustalania kursów walut obcych na potrzeby rozliczania kredytów hipotecznych. Jak wyjaśniła Wiceprezes UOKiK, okres, w jakim było prowadzone to postępowanie, wynikał z faktu wymiany z bankiem obszernej korespondencji, mającej na celu poczynienie ustaleń faktycznych w sprawie. W toku postępowania przedmiotem wyjaśnień były dodatkowe kwestie, które weryfikowano również w ramach wymiany pism z podmiotem świadczącym usługi na rzecz banków w zakresie określania aktualnych kursów walutowych, obowiązujących na rynku bankowym, tj. Thomson Reuters (Markets) Europe. Ponadto powodem przedłużania okresu prowadzenia postępowania była konieczność przekazania sprawy nowemu pracownikowi, duża rotacja i okresowe braki kadrowe.

W przypadku Banku Zachodniego WBK S.A. postępowanie wyjaśniające wszczęto w czerwcu 2016 r., a w lutym 2017 r. wszczęto postępowanie w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone. Jak wyjaśniła Wiceprezes UOKiK, plany dotyczące weryfikacji wzorca aneksu stosowanego przez ten bank wobec wydarzeń, jakie miały miejsce w połowie stycznia 2015 r. (uwolnienie kursu franka szwajcarskiego; wszczęcie dwóch priorytetowych postępowań wyjaśniających o bardzo szerokim zakresie podmiotowym), musiały zostać przesunięte w czasie. Podjęcie tych działań w czerwcu 2016 r. miało również związek z wejściem w życie nowelizacji ustawy o okik, wyposażającej Prezesa UOKiK w nowe, bardziej skuteczne instrumenty.

(dowód: akta kontroli str. 312-315, 326-329, 366-382, 677, 1054-1195)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. 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. Wiceprezes 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 kontrole 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.

(dowód: akta kontroli str. 663-664, 676)

Sygnały otrzymywane od KNF w 2014 r. wskazywały na możliwość występowania niedozwolonych zapisów, dotyczących zasad ustalania kursów 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.

Ponadto zdaniem NIK, zmiana podejścia UOKiK w zakresie oceny praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, o której mowa w art. 24 ust. 2 pkt 1 ustawy o okik, będąca konsekwencją orzecznictwa Sądu Najwyższego (w szczególności uchwały siedmiu sędziów, sygn. akt III CZP 17/15) w zakresie prawomocności wyroku uwzględniającego powództwo o uznanie postanowienia wzorca umowy za niedozwolone, spowodowała, iż częściowo ograniczona została ochrona klientów tych banków, wobec których nie toczyły się postępowania przed SOKiK, a Prezes UOKiK nie podjął działań kontrolnych w stosunku do tych banków.

2. Urząd 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., dotyczącej funkcjonowania systemu ochrony praw klientów instytucji finansowych, Prezes Urzędu nie dołożył należytej staranności, by doprowadzić do poprawy funkcjonalności tego rejestru. Jednym z zadań, zawartych w aktualnie obowiązującej „Polityce ochrony konkurencji i konsumentów”¹⁷ 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 nastąpi w I kwartale 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 316-317, 326-328, 630)

2.2. Przeciwdziałanie i eliminowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

W okresie od 2005 r. do 10 listopada 2017 r. Prezes UOKiK wszczął 16 postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów dotyczących udzielania lub obsługi kredytów objętych ryzykiem walutowym i wydał dziewięć

¹⁷ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 września 2015 r.

decyzji w tym zakresie. Do dnia zakończenia kontroli pozostawało w toku siedem postępowań.

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 Urzędu, 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.

(dowód: akta kontroli str. 312-315, 737-760)

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 postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Przyczyną wszczęcia postępowań było podejrzenie stosowania przez banki praktyki polegającej na sprzecznym z umowami o kredyt hipoteczny wyrażony/denominowany/indeksowany we frankach szwajcarskich, zawartymi 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 najniższej możliwej wysokości¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 389-402, 633)

W wyniku powyższych postępowań, Prezes Urzędu, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o okik, wydał pięć decyzji wobec pięciu banków¹⁹, w których nałożył na banki obowiązek wykonania złożonych przez nie zobowiązań 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 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁰, w związku z art. 83 ustawy o okik, Prezes UOKiK umorzył

¹⁸ 1 grosz.

¹⁹ 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.

²⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 1257.

jedno postępowanie z powodu wszczęcia go wobec podmiotu nieistniejącego²¹. Przejęty bank przed dniem wszczęcia postępowania przez Prezesa Urzędu 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 decyzje²² wobec mBanku S.A. i Raiffeisen Banku Polska S.A. o uznaniu praktyk za naruszające zbiorowe interesy konsumentów i nakazujące zaniechanie ich stosowania²³, zobowiązujące do usunięcia trwających skutków naruszenia²⁴ 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.

(dowód: akta kontroli str. 279-280, 620-622, 666, 670, 761-1053)

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 Urzędu postępowania wobec Banku Millennium S.A. były sygnały od konsumentów, dotyczące przekazywania im, w odpowiedziach na pisma kierowane do banku nieprawdziwych informacji, co, zdaniem Prezesa, mogło wprowadzać ich w błąd w zakresie możliwości dochodzenia roszczeń.

(dowód: akta kontroli str. 403-413)

Jedno postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów korzystających z KORW wszczęte zostało przez Prezesa Urzędu 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.

(dowód: akta kontroli str. 491-496)

Pięć wszczętych w 2017 r. postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów korzystających z KORW²⁵ 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 Wiceprezes UOKiK, planowane są wszczęcia

²¹ BNP Paribas Bank Polski S.A.

²² 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.

²³ 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 z umów, przekraczała 1 grosz.

²⁴ 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.

²⁵ Postępowaniem objęto Bank Millennium S.A., Bank BPH S.A., Getin Noble Bank S.A., mBank S.A., PKO BP S.A.

analogicznych postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wobec pozostałych banków objętych postępowaniem wyjaśniającym. Ponadto materiał zgromadzony w toku postępowania wyjaśniającego, dotyczącego badania rynku kredytów hipotecznych, wykorzystany został w postępowaniach prowadzonych wobec wyżej wymienionych pięciu banków.

(dowód: akta kontroli str. 497-598, 610-619, 625-629, 634)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Prezes UOKiK przed 2015 r. nie podejmował działań określonych w ustawie o okik na rzecz ochrony przed praktykami naruszającymi zbiorowe interesy konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym, w tym w zakresie udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji o KORW, a także w zakresie nieuczciwych praktyk rynkowych lub czynów nieuczciwej konkurencji. W latach 2005-2015 Prezes UOKiK przeprowadził jedno postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów korzystających z KORW, polegających na stosowaniu przez bank reklamy wprowadzającej w błąd. Zdaniem NIK, możliwość wcześniejszego wszczęcia postępowań 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 wytworzone przez banki od 2005 r. Jak wyjaśniła Wiceprezes Urzędu, 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.

(dowód: akta kontroli str. 326-328, 663-664)

2. Decyzje kończące postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wydane zostały w terminie dłuższym niż wynikający z art. 104 ustawy o okik²⁶, 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 miesięcy²⁷.

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

²⁶ 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.

²⁷ 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.

zagadnień prawnych pojawiających się w toku postępowań.

(dowód: akta kontroli str. 648, 671)

Zdaniem NIK, mimo że przekroczenie terminu postępowań wyjaśniających, postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów 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.

2.3. Kary pieniężne

W okresie objętym kontrolą 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 pożyczki 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.

(dowód: akta kontroli str. 973-1053)

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 kary²⁸, 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 kary²⁹. Dla nałożonej kary za

²⁸ 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 dokonaniem naruszeniem były nieznaczne.

²⁹ 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 dokonaniem naruszeniem były nieznaczne.

nieuwzględnianie przy obliczaniu 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 kary³⁰.

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*³¹.

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, jako pozwany, 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.

(dowód: akta kontroli str. 1197-1738)

Z wyjaśnienia Prezesa Urzędu wynika, że 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 zobowiązaniowej decyzji administracyjnej, nieprzewidującej nałożenia kary za stosowanie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów (art. 28 ustawy o okik).

(dowód: akta kontroli str. 1739 -1743)

Nałożone decyzjami Prezesa Urzędu kary pieniężne w kwotach odpowiednio 6.585.493 zł, 950.898 zł oraz 2.614.961 zł zaewidencjonowano na oddzielnych formularzach w rejestrze kar pieniężnych, prowadzonym w UOKiK³².

(dowód: akta kontroli str. 1800-1880)

2.4. Działania informacyjne i edukacyjne

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, prezentacje 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 zbiorowe interesy konsumentów, korzystających z KORW, umieszczono w bazie decyzji, znajdującej się na stronie internetowej Urzędu. Ponadto udostępniony został Raport z kontroli wzorców umownych kredytów hipotecznych i Raport dotyczący spreadów. Rejestr postanowień wzorców

³⁰ Prezes UOKiK, dokonując w pierwszej kolejności oceny wagi stwierdzonego naruszenia przepisów ustawy o okik, wziął pod uwagę, że liczba kredytów nie była duża oraz że korzyści uzyskane w związku z dokonany naruszeniem były nieznaczne.

³¹ 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.

³² W latach 2015-2016 obowiązywał Regulamin prowadzenia w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów rejestru kar pieniężnych, wprowadzony zarządzeniem nr 24/2007 Dyrektora Generalnego z 19.12.2007 r., zmieniony zarządzeniem nr 18/2012 z 20.04.2012 r., który został zmieniony zarządzeniem nr 1/2014 z 2.01.2014 r., zarządzeniem nr 6/2016 z 8.07.2016 r. oraz zarządzeniem nr 25/2017 z 14.09.2017 r.

umowy uznanych za niedozwolone prowadzony był przez Prezesa Urzędu zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2000 r.³³

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.³⁴ 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)³⁵ 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. Urząd informował o wysokościach kursów kupna sprzedaży CHF stosowanych przez banki (od 24.02.2015 r. do 26.05.2015 r.), dalszych działaniach prowadzonych wobec banków nieuwzględniających ujemnej stawki LIBOR oraz zaprezentował 114 istotne poglądy Prezesa UOKiK w sprawach klauzul waloryzacyjnych/indeksacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 2024-2027, 2844-2859)

Urząd prowadził działalność edukacyjną w 2012, 2016 oraz w 2017 r. 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 Urzędu 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 Urzędu 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

³³ 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).

³⁴ 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.

³⁵ Data decyzji Szwajcarskiego Banku Narodowego o zaprzestaniu polityki obrony minimalnego kursu wymiany euro na franka szwajcarskiego.

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 agentami³⁶.

(dowód: akta kontroli str. 2028-2208)

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

(dowód: akta kontroli str. 2020-2023)

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.

(dowód: akta kontroli str. 3266-3267)

Ustalone
nieprawidłowości

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 Publicznej³⁷ dostęp do informacji publicznych zawartych w BIP powinien być możliwy poprzez stronę główną BIP o adresie wskazanym w rozporządzeniu, według spisu podmiotów lub menu przedmiotowego, 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 Urzędu. 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.

(akta kontroli str. 3236-3247)

Ocena częściowa

W ocenie NIK, przedstawione w pkt III 2 wystąpienia pokontrolnego 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. Pomimo zidentyfikowanych nieprawidłowości w działalności banków oraz sygnałów otrzymywanych od innych podmiotów, Prezes Urzędu po 2009 r., poza jednym przypadkiem postępowania wyjaśniającego, wszczętego w 2014 r., nie inicjował działań związanych z eliminowaniem niedozwolonych zapisów z wzorców umów. Działania takie podjęte

³⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 819.

³⁷ Dz.U. Nr 10, poz. 68.

zostały dopiero po wejściu w życie nowelizacji ustawy o okik, tj. po 17 kwietnia 2016 r. Prezes Urzędu od 2005 r. do 2015 r. wydał jedną decyzję o uznaniu praktyki banku za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów korzystających z KORW. Pozostałych 15 postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów było wszczynanych sukcesywnie dopiero od 2015 r. Pięć zakończyło się wydaniem prawomocnych decyzji oraz usunięciem przez banki skutków naruszenia postanowień ustawy o okik. Żadne z postępowań nie zakończyło się w terminie określonym w art. 104 ustawy o okik. W ocenie NIK, działania Prezesa Urzędu 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. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie nakładania na banki kar pieniężnych z tytułu naruszenia zbiorowych interesów konsumentów korzystających z KORW. Rzetelnie informowano na stronie internetowej UOKiK o działaniach prowadzonych przez Prezesa Urzędu, dotyczących kredytów objętych ryzykiem walutowym. Stwierdzono 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.

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

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

3.1. Rozpatrywanie skarg i wniosków, zawiadomień konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie ustalono zasad dotyczących postępowania w sprawach rozpatrywania skarg i wniosków (dalej skarg), zawiadomień³⁸ zgłaszanych przez konsumentów, w tym dotyczących KORW. Jak wskazała Wiceprezes UOKiK, procedura postępowania, dotycząca rozpoznawania zawiadomień i innych sygnałów konsumenckich, oparta jest na przepisach ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz Kodeksu postępowania administracyjnego. W związku z tym w UOKiK nie wprowadzono dodatkowej wewnętrznej procedury w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 3418-3419)

Zgodnie z wewnętrznym regulaminem organizacyjnym Departamentu Ochrony Interesów Konsumentów UOKiK, do jego zadań należy między innymi analiza wpływających sygnałów, dokonanie wstępnej ich oceny pod kątem kompetencji Prezesa Urzędu, załatwianie spraw lub przekazanie spraw ze wstępną kwalifikacją

³⁸ Zawiadomienie, o którym mowa w art. 100 ustawy o okik (zawiadomienie dotyczące podejrzenia stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów); zawiadomienie, o którym mowa w art. 99a ustawy o okik (zawiadomienie dotyczące podejrzenia naruszenia zakazu stosowania we wzorcach umów zawieranych z konsumentami niedozwolonych postanowień umownych).

prawną do innych komórek organizacyjnych UOKiK lub innych podmiotów, przygotowywanie odpowiedzi na zawiadomienia w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów i zawiadomienia dotyczące niedozwolonych postanowień wzorców umów w sprawach indywidualnych konsumentów oraz występowanie do przedsiębiorców w sprawach z zakresu ochrony konsumentów. Do zadań DOIK należy również współpraca z powiatowymi (miejskimi) rzecznikami konsumentów, organizacjami społecznymi i innymi organami administracji publicznej i instytucjami, do których zadań należy ochrona konsumentów.

W regulaminie organizacyjnym UOKiK określono również zadania w tym zakresie dla delegatur, które rozpatrują oraz przygotowują odpowiedzi na wystąpienia konsumentów, a także współpraca z wojewódzkimi inspektorami Inspekcji Handlowej, organami samorządu terytorialnego oraz z organizacjami i innymi instytucjami, do których zadań należy ochrona interesów konsumentów.

(dowód: akta kontroli str. 111-112, 148, 180-181, 189-190, 212, 224-225)

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.

Oprócz ogólnie funkcjonującego w Urzędzie rejestru dotyczącego powyższych spraw, prowadzony jest również rejestr spraw wpływających do DOIK, 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 bankami³⁹.

(dowód: akta kontroli str. 2257, 2282-2307, 2310)

W wyniku zbadania próby 44 skarg i zawiadomień konsumentów w sprawach dotyczących KORW⁴⁰, dobranych w sposób celowy według osądu kontrolera stwierdzono, że w 39 sprawach Urząd udzielił odpowiedzi. W przypadku zawiadomień i niezalatwienia sprawy (nieprzekazania zgłaszającemu zawiadomienie informacji na piśmie o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia wraz uzasadnieniem) w terminie określonym w art. 35 § 3 K.p.a., Urząd – zgodnie z art. 36 K.p.a. - informował o przyczynach zwłoki, wskazując nowy termin zalatwienia sprawy, a następnie udzielał odpowiedzi w terminie wskazanym w informacji.

Odpowiedzi zostały udzielone rzetelnie, adekwatnie do treści złożonych skarg i zawiadomień.

W przypadku czterech zawiadomień przekazanych drogą mailową, do nadawców wystosowano automatycznie wygenerowaną odpowiedź zawierającą między innymi informację, jakie warunki powinno ono spełniać w celu uzyskania indywidualnej odpowiedzi.

W jednej sprawie stwierdzono brak dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 2320-2797, 3252-3260, 3407-3409)

W badanym okresie Prezes UOKiK przedstawił sądowi 217 istotnych poglądów w sprawach dotyczących umów KORW, w tym 176 dotyczących kwestionowanych

³⁹ 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.

⁴⁰ Zbadana próba 44 spraw zawierała 34 skargi, w tym 26 zawiadomień, oraz 9 zawiadomień w sprawach KORW, w jednej sprawie brak było dokumentów.

przez konsumentów zapisów dotyczących denominacji/indeksacji kwoty kredytu oraz rat kredytu. W pięciu sprawach 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.

(dowód: akta kontroli str. 2805-2829, 2834-2838, 2840-2945, 3553-3599)

Wiceprezes UOKiK wskazała na wiele rozbieżności w orzecznictwie sądów na tle sporów wynikających z umów KORW zawieranych z konsumentami i zwróciła uwagę, że sądy rozstrzygające te spory powinny dokonywać oceny ewentualnej abuzyjności 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.

(dowód: akta kontroli str. 3265-3274, 3404)

Prezes UOKiK, realizując obowiązki wynikające z art. 20 ustawy z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich⁴¹, 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.

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 konsumenckich⁴². Zawarł w nim, że wszczęcie postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich przerywa bieg przedawnienia roszczenia będącego przedmiotem sporu, a przedawnienie nie

⁴¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1823.

⁴² Ustawa z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich (Dz. U. poz. 1823).

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 k.c.) do 6 lat (art. 1 projektu). Zmiana ta, zdaniem Prezesa UOKiK, może zagrażać dochodzeniu roszczeń przez konsumentów⁴³. Minister Sprawiedliwości uwzględnił powyższą uwagę Prezesa UOKiK poprzez uzupełnienie w dniu 28 listopada 2017 r. przepisu art. 4 projektowanej ustawy określającego, że do przysługujących konsumentom roszczeń powstałych przed wejściem w życie tej ustawy stosuje się dotychczasowe przepisy o terminach przedawnienia.

(dowód: akta kontroli str. 1744 -1764, 3527-3552)

3.2. Udostępnianie informacji publicznej na indywidualny wniosek

Opis stanu
faktycznego

W UOKiK ustalono wewnętrzne procedury regulujące tryb ewidencjonowania i rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej⁴⁴.

(dowód: akta kontroli str. 2936-2955, 3437-3446)

Według przekazanego kontrolerom NIK przez Biuro Prezesa UOKiK rejestru wniosków o udostępnienie informacji publicznej, w okresie od 1 stycznia 2005 r. do 20 października 2017 r., do UOKiK wpłynęły 6.493 wnioski o udostępnienie informacji publicznej, w tym w 2017 r. – 496 wniosków o udostępnienie informacji publicznej, w zakresie dotyczącym KORW. Ponieważ sposób prowadzenia wyżej wymienionego rejestru do końca 2016 r. nie uwzględniał danych dotyczących przedmiotu wniosku, nie można uzyskać informacji, ile wniosków o udostępnienie informacji publicznej w zakresie dotyczącym KORW złożono do UOKiK w latach 2005-2016.

(dowód: akta kontroli str. 2956-3058)

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Prezesa, Urząd pod koniec 2016 r. zmodernizował bazę wniosków w taki sposób, aby umożliwiała pełny monitoring procesu udostępniania informacji publicznej, zarówno pod kątem proceduralnym, jak i merytorycznym.

(dowód: akta kontroli str. 2959)

W celu szczegółowego zbadania sposobu udostępniania przez UOKiK informacji publicznej dotyczącej KORW na wnioski zgłoszone w latach 2005-2017, kontroli poddano próbę 26 wniosków⁴⁵ o udostępnienie informacji publicznej.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że 22 wnioski zostały załatwione pozytywnie, tj. poprzez udostępnienie wnioskowanej informacji,

w terminie zgodnym z art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 3059-3166)

⁴³ Według wyjaśnienia Prezesa UOKiK z dnia 9 października 2017 r. (pismo: DOIK-0910-3/17/MF) „W szczególności ograniczenie to odczuwają konsumenci, którzy w kontroli incydentalnej dochodzą roszczeń z tytułu stosowania przez przedsiębiorców niedozwolonych postanowień umownych lub nieuczciwych praktyk rynkowych, w tym również wobec banków, w przypadku umów o kredyt wyrażony w walucie obcej (liczne klauzule abuzywne dotyczące sposobu przeliczania kwoty kredytu, sposobu przeliczania kwoty rat spłaty kredytu, tzw. „zmiennego oprocentowania”, ubezpieczenia niskiego wkładu wpisane do rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone)”.

⁴⁴ Zarządzenie nr 14/2006 Prezesa UOKiK z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie udostępniania informacji publicznej w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zmienione zarządzeniami nr 17/2006 z dnia 30 października 2006 r. i nr 8/2008 Prezesa UOKiK z dnia 16 września 2008 r. w sprawie udostępniania informacji publicznej w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

⁴⁵ W sposób celowy według osądu kontrolera do szczegółowego badania wybrano 22 wnioski o udzielenie informacji publicznej. Cztery zbadane wnioski były zawarte w pismach konsumentów, będących zawiadomieniami w sprawie KORW.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. 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.

(dowód: akta kontroli str. 2310-2314)

Wiceprezes UOKiK wyjaśniła również, że analiza skarg i zawiadomień wpływających do Urzędu prowadzona jest na bieżąco. Zarówno dyrektorzy DOIK, jak i delegatur, po analizie tych sygnałów i stwierdzeniu potencjalnego naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, są władni podejmować działania w ramach ustawowych kompetencji Prezesa UOKiK. Ponadto w Urzędzie odbywają się cykliczne spotkania, od czerwca 2016 r., gdzie składane są ustne raporty między innymi o nowych zjawiskach identyfikowanych we wpływających do Urzędu, w tym również do delegatur, sygnałach.

(dowód: akta kontroli str. 3264-3265)

Najwyższa Izby Kontroli, uwzględniając działania Urzędu 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 zgłaszanych 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 konsumentów⁴⁶, 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.

2. W wyniku szczegółowego badania próby skarg i zawiadomień dotyczących KORW stwierdzono, że na 44 zbadane sprawy w jednej brak było całości dokumentacji⁴⁷, a w innej brak było części dokumentacji⁴⁸ (co najmniej pisma UOKiK do konsumenta, na który tenże się powołał⁴⁹).

(dowód: akta kontroli str. 2294, 2321, 2396-2416)

Jak wyjaśniła Wiceprezes UOKiK, Departament Ochrony Interesów Konsumentów nie odnalazł części z wnioskowanej w toku kontroli korespondencji między UOKiK a konsumentami. Największy napływ sygnałów konsumentów

⁴⁶ Dz. Urz. UE L 136 z 02.06.2010, str. 1.

⁴⁷ Nr sprawy DDK-80-1593/16/KR.

⁴⁸ Nr sprawy: DDK-60-924/16/KR.

⁴⁹ Pismo nr DDK-60-924/16/KR z 05.12.2016 r.

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. Wiceprezes UOKiK wskazała również na koordynowanie przez Dyrektora Departamentu DOIK przestrzegania zasad wynikających z Instrukcji kancelaryjnej UOKiK, dotyczącej przechowywania dokumentów w tej komórce. Dokumentacja jest zabezpieczona przed wglądem osób postronnych, uszkodzeniem, zniszczeniem lub utratą.

(dowód: akta kontroli str. 3407)

W ocenie NIK, nieprzedstawienie dokumentów do kontroli wskazuje na nieprzestrzeganie przez pracowników Urzędu przepisów Instrukcji kancelaryjnej⁵⁰ w zakresie przechowywania dokumentacji w komórkach organizacyjnych i brak nadzoru Dyrektora Departamentu w tym zakresie. W konsekwencji, zdaniem NIK, w tych przypadkach utrudnione było rzetelne monitorowanie spraw związanych ze zgłaszanymi przez konsumentów skargami i zawiadomieniami dotyczącymi umów KORW.

3. W wyniku szczegółowego badania próby skarg i zawiadomień dotyczących KORW stwierdzono, że cztery ze zbadanych 44 spraw⁵¹ zawierały również wnioski o udzielenie informacji publicznej. Wnioskodawcy, powołując się na art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zwrócili się o wskazanie liczby postępowań wyjaśniających wszczętych wobec banków po wydaniu istotnego poglądu w sprawie kredytów objętych ryzykiem walutowym.

(dowód: akta kontroli str. 3060)

Naczelnik Wydziału Monitoringu w DOIK, 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 ostatecznie 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 wzgląd 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 postępowań, o które pytano, dlatego zgodnie z intencją nadawców UOKiK odstąpił od udzielenia odpowiedzi na pozostałe poruszone w pismach kwestie. W ocenie UOKiK nadawcy świadomie użyli konstrukcji, która miała na celu skierowanie sprawy do

⁵⁰ 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).

⁵¹ Nr DDK-80-212/17/KR DOIK-60-905/16/AKa (pismo z 31.01.2017 r. zarejestrowane również pod nr BP-0143-00001/17/(64)), DOIK-60-924/16/KR (pismo – data wpływu do UOKiK 02.02.17 r.), DOIK-60-54/27/KR DOIK-80-212/17/AKa (pismo – data wpływu do UOKiK 09.02.17 r.), DOIK-80-212/17/KR (pismo – data wpływu do UOKiK 13.02.17 r.).

rozpatrzenia według jednej procedury, bez konieczności przedstawiania dwóch stanowisk do jednego zapytania.

(dowód: akta kontroli str. 2331-2338, 3248-3251, 3413-3414)

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.

Urząd nie podjął natomiast działań, aby załatwić powyższe sprawy dotyczące przedmiotowych wniosków.

W ocenie NIK, brak działań Urzędu w celu załatwienia tych spraw należy uznać za nierzetelny, gdyż nawet w przypadku gdy, jak stwierdzono w udzielonych wyjaśnieniach, zapytania konsumentów nie stanowiły tych wniosków, Urząd powinien poinformować o braku możliwości udzielenia informacji.

Ocena częściowa

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 Urzędu 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.

4 Pozostałe zagadnienia

Opis stanu faktycznego

Audytor wewnętrzny od 2005 r. do dnia 30 marca 2011 r. zrealizował łącznie 24 zadania audytowe i 6 czynności sprawdzających, objętych planami audytu wewnętrznego oraz wykonał 3 zadania dodatkowe. W 2010 r. zrealizował planowane zadanie „Ocena działalności informacyjnej UOKiK”. Badanie wykazało m.in., że nie opracowano programu realizacyjnego dotyczącego polityki informacyjno-edukacyjnej UOKiK, a także zasad postępowania obejmujących politykę informacyjną Urzędu oraz efektywnej współpracy z mediami. Nieczynny był od dnia 15 grudnia 2008 r. serwis www.skargi-konsumenckie.pl, co uniemożliwiało składanie skarg przez Internet. Pozostałe zadania zrealizowane przez Audytora nie dotyczyły działalności Urzędu objętej kontrolą NIK.

W 2010 r. zaplanowano (w ramach planowanych obszarów do objęcia audytem wewnętrznym) wykonanie audytów dotyczących: współpracy z rzecznikami konsumentów (na 2013 r.), działań w sprawach niedozwolonych postanowień umów (na 2014 r.) oraz postępowań w sprawach naruszających zbiorowe interesy konsumentów (na 2015 r.).

Od 1 kwietnia 2011 r. audyt wewnętrzny prowadził usługodawca zewnętrzny. Zrealizowano łącznie 16 zadań zapewniających, dziewięć czynności sprawdzających oraz pięć czynności doradczych. W 2016 r. zrealizowano zaplanowane zadanie zapewniające pn. Ocena procesu rozpatrywania sygnałów konsumenckich. Stwierdzono: przewlekłość w rozpatrywaniu sygnałów

konsumenckich, niewłaściwy obieg dokumentów w procesie oraz nieprawidłową współpracę z jednostkami podległymi lub komórkami organizacyjnymi Urzędu mogąca powodować skargi konsumentów na brak reakcji na sygnały konsumenckie. Usługodawca zewnętrzny nie zrealizował zaplanowanych w 2010 r. na lata 2013-2015 zadań audytowych: współpraca z rzecznikami konsumentów, działania w sprawach niedozwolonych postanowień umów i postępowania w sprawach naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Z wyjaśnienia Dyrektora Generalnego wynika, że przyczyną niewykonania tych zadań było zatrudnienie przez Urząd audytora usługodawcy, który po analizie planu audytu na rok 2011 stwierdził, że zidentyfikowane przez audytora wewnętrznego ryzyka obejmują jedynie zadania merytoryczne dwóch komórek organizacyjnych Urzędu i nie obejmują ryzyka związanego z działaniami pozostałych komórek organizacyjnych UOKiK. Audytor usługodawca wraz z kierownictwem Urzędu dokonał powtórnej analizy ryzyka i korekty planu audytu na 2011 r., w wyniku której przyjęto do realizacji inne zadania audytowe niż zaplanowane w 2010 r. przez audytora wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli str. 1917-1921, 1924-1932, 2209-2231)

W latach 2005-2016 przeprowadzono 50 kontroli wewnętrznych i siedem wewnętrznych kontroli doraźnych. W 2010 r. zrealizowano zaplanowaną kontrolę, dotyczącą współpracy UOKiK z rzecznikami konsumentów w latach 2007-2010. Stwierdzono uchybienia dotyczące dokumentowania i terminów posiedzeń Krajowej Rady Rzeczników Konsumentów oraz terminowego egzekwowania sprawozdań z działalności rzeczników konsumentów. Zaproponowano działania pozwalające w pełni wykorzystać bazę skarg konsumenckich łącznie z możliwością ich wydruków. W 2014 r. zrealizowano zaplanowaną kontrolę prawidłowości działania systemu udostępniania informacji publicznej w UOKiK. Wydano zalecenia pokontrolne: dostosowanie treści zarządzenia w sprawie udostępniania informacji publicznej do realizowanej praktyki oraz zastosowanie obowiązującego nazewnictwa komórek organizacyjnych, rozszerzenie treści wniosku o udostępnienie informacji publicznej o uwagę, że podanie danych osobowych jest dobrowolne, a wymagane jest podanie danych adresowych, wydanie pracownikowi upoważnienia Prezesa UOKiK do prowadzenia korespondencji z wnioskodawcami. Zaproponowano modyfikację stosowanego programu komputerowego na ułatwiającą prowadzenie w komórkach merytorycznych ewidencji wpływających wniosków. Do dnia zakończenia kontroli NIK nie zrealizowano zalecenia kontroli wewnętrznej, dotyczącego modyfikacji treści zarządzenia w sprawie udostępniania informacji publicznej. W wyjaśnieniu Dyrektor Biura Prezesa podał, że prace nad zarządzeniem nadal się toczą i powinny zostać zakończone na początku przyszłego roku. Pozostałe kontrole nie dotyczyły działalności UOKiK objętej kontrolą NIK.

(dowód: akta kontroli str. 1775-1799, 1921-1923)

W UOKiK od 2011 r. sporządzane były plany działania Urzędu i sprawozdania z ich wykonania. W latach 2015 i 2016 planami działalności UOKiK, w ramach realizacji celu „Zwiększanie poziomu ochrony konsumentów na rynku”, objęto zadanie związane z monitorowaniem sektora finansowego. W ramach jego realizacji zostało wszczęte postępowanie o uznanie za niedozwolone klauzul stosowanych przez trzy banki, w zakresie zasad ustalania kursów walut, wystosowane wezwania do zmiany praktyki wobec przedsiębiorców w tego sektora oraz przedstawiane sądom na wnioski konsumentów istotne dla sprawy poglądy.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zastrzeżenie NIK wzbudził fakt zatwierdzenia przez Prezesa Urzędu dopiero w dniu 27 września 2017 r. Planu działalności UOKiK na 2017 r. W planie tym w ramach

celu „Zwiększenie poziomu ochrony konsumentów na rynku” przyjęto zadanie obejmujące m.in. działania na rynku usług finansowych, w tym kredytów hipotecznych w CHF.

(dowód: akta kontroli str. 1888-1916)

Jak wyjaśniła Wiceprezes UOKiK, prace nad najważniejszymi celami na rok 2017 trwały od początku 2017 r. W tym czasie wprowadzono liczne zmiany w strukturze organizacyjnej Urzędu. Opracowano także nowe regulacje i procedury wewnętrzne dotyczące kontroli zarządczej, w tym planowania działań, zarządzania ryzykiem oraz tworzenia i obiegu dokumentacji finansowo-księgowej. Działania te przyczyniły się do stosunkowo późnego zatwierdzenia dokumentu, jakim jest Plan działalności UOKiK na 2017 r. Ponadto, jak podała Wiceprezes UOKiK, znaczna część celów operacyjnych wskazanych w Planie ma charakter kontynuacyjny, co oznacza, że zadania te były na bieżąco realizowane i monitorowane.

(dowód: akta kontroli str. 1934-1935)

Zdaniem NIK, w celu efektywnego realizowania założonych planów, celowym jest zatwierdzenie tego dokumentu przed rozpoczęciem roku kalendarzowego.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵², wnosi o:

- 1) rozwijanie praktycznego podejścia w zakresie ochrony konsumentów;
- 2) podjęcie współpracy z innymi podmiotami monitorującymi rynek usług finansowych w celu umożliwienia wczesnej identyfikacji zagrożeń dla konsumentów, w tym okresowe występowanie do Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego o informacje na temat ryzyk dla konsumentów na rynku finansowym, niezależne od otrzymywanych zawiadomień;
- 3) realizację zadania ujętego w „Polityce ochrony konkurencji i konsumentów”, związanego z poprawą funkcjonalności rejestru klauzul niedozwolonych;
- 4) 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 poinformowanie o tym Prezesa Rady Ministrów jako organu sprawującego nadzór nad działalnością Prezesa UOKiK;
- 5) 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;
- 6) zapewnienie przechowywania dokumentacji dotyczącej spraw związanych ze skargami i zawiadomieniami konsumentów zgodnie z obowiązującą w UOKiK Instrukcją kancelaryjną;
- 7) 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 zgłaszania skarg i zapytań konsumentów;

⁵² Dz.U. z 2017 r. poz. 524.

- 8) zapewnienie rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 22 grudnia 2017 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
Podpis