

Uprzywilejowany rzecznik finansowy

Czy przyznanie Rzecznikowi Finansowemu legitymacji do występowania w charakterze powoda-reprezentanta grupy (a wkrótce również podmiotu upoważnionego) jest zgodne z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi? Można mieć wątpliwości.

Nie milkną echa odwołania dr Bohdana Pretkiela z funkcji rzecznika finansowego (dalej: rzecznik) przed upływem kadencji. Oficjalnie jako powód odwołania podano niespełnienie ustawowych przesłanek pełnienia tej funkcji przez dotychczasowego rzecznika. Pojawiają się nawet wątpliwości, czy taki powód nie stawia pod znakiem zapytania czynności podejmowanych przez rzecznika przed odwołaniem.

Chcemy zwrócić uwagę na kilka istotnych kwestii związanych z kompetencjami rzecznika finansowego, w szczególności tymi związanymi z postępowaniem grupowym. Zagadnienie to budzi szczególnie wątpliwości, nawet natury konstytucyjnej: „zamieszanie” związane z odwołaniem to dobra okazja do refleksji, jaki kształt i jakie kompetencje powinien mieć Rzecznik finansowy.

USTAWOWE WYMOGI

Ustrojowo rzecz ujmując, rzecznik finansowy pozostaje organem publicznym, a przynajmniej podmiotem pełniącym funkcje publiczne powołanym na mocy ustawy – wyspecjalizowanym w funkcjonowaniu rynku finansowego i regulacji prawnych związanych z tym rynkiem. Dlatego art. 13 pkt 1 ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej (dalej: ustawa) przewiduje, że RF może być wyłącznie osoba, która wyróżnia się wiedzą o funkcjonowaniu rynku finansowego i regulacji prawnych tworzących jego otoczenie oraz posiada co najmniej siedmioletnie doświadczenie zawodowe w tym obszarze.

Przepisy związane z funkcjonowaniem rynku finansowego należą bez wątpienia do specjalistycznej dziedziny prawa, i samo powołanie specjalnego rzecznika, który zajmuje się ochroną klientów tylko na tym specyficznym rynku, wydaje się właściwe (pomijając, że sposób funkcjonowania Biura RF, jaki można wyinterpretować z publikacji prasowych czy też raportu NIK, pozostawia wiele do życzenia).

Szczególne wątpliwości budzi przyznanie rzecznikowi kompetencji do bycia reprezentantem grupy w postępowaniach grupowych. Tej kompetencji rzecznik nie posiada od początku obowiązywania obecnej ustawy stanowiącej podstawę jego funkcjonowania, ale od 16 marca 2023 r. – w związku z uchwaleniem zmiany ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym. W uzasadnieniu nowelizacji wskazywano, że inspiracją dla wyposażenia rzecznika w tę dodatkową kompetencję była „afera” związana z obligacjami GetBack.

Także ostatnia zmiana w ustawie o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym dokonana ustawą z 24 lipca 2024 r. (implementująca dyrektywę nr 2020/1828 o powództwach przedstawicielskich) przewiduje, że rzecznik będzie też pełnił funkcję podmiotu upoważnionego (czyli będzie podmiotem uprawnionym do wniesienia powództwa o stwierdzenie stosowania praktyk naruszających ogólne interesy konsumentów i roszczenia z tym związane).

Uprawnienie do wytaczania powództw grupowych w świetle ustawowej roli rzecznika i innych jego zadań wywołuje ryzyko działania przez ten organ w warunkach konfliktu interesów. Dlaczego?

POLUBOWNE ROZWIĄZANIA

Zasadniczym celem powołania instytucji RF było wprowadzenie szczegółowej procedury reklamacyjnej, z której korzystać mogą klienci podmiotów rynku finansowego. Procedura reklamacyjna ma zmierzać do rozwiązania powstałego sporu w sposób polubowny. Ponadto, ustawa reguluje zasady działania

i kompetencje rzecznika, jak również przewiduje rozwiązania – w które zaangażowany jest rzecznik – mające na celu polubowne rozstrzygnięcie sporów pomiędzy klientami podmiotów rynku finansowego a samymi podmiotami.

Do zadań rzecznika należy podejmowanie ochrony interesów klientów podmiotów rynku finansowego, których interesy reprezentuje. W szczególności rozpatruje wnioski w indywidualnych sprawach, opiniuje projekty aktów prawnych, występuje o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, informuje organy nadzoru i kontroli o dostrzeżonych nieprawidłowościach, ale też prowadzi działalność edukacyjną i informacyjną, współpracuje z organizacjami pozarządowymi, społecznymi i zawodowymi, jak również prowadzi pozasądowe postępowania w sprawie rozwiązywania sporów między klientami podmiotów rynku finansowego a tymi podmiotami.

Z ustawowych przepisów wynika, że rzecznik powinien przede wszystkim dbać o koncyliacyjność, dążyć do polubownych metod rozwiązania sporów (dobrze, aby cieszył się autorytetem na rynku finansowym, tak by uczestnicy tego rynku liczyli się z jego zdaniem).

Jedynym rodzajem postępowania uregulowanym w ustawie, które może prowadzić rzecznik, jest wspomniane pozasądowe postępowanie w sprawie rozwiązywania sporów między klientem a podmiotem rynku finansowego. Wszczyta się je na wniosek klienta podmiotu rynku finansowego. Jeśli spór nie kończy się polubownie, rzecznik na wniosek strony sporządza opinię, w której zawiera ocenę prawną stanu faktycznego w postępowaniu. Ustawa nie upoważnia rzecznika do prowadzenia względem podmiotów rynku finansowego postępowań o charakterze władczym (np. postępowań kontrolnych), w których badane byłyby działania/ zaniechania tych podmiotów względem ich klientów. Nie ma też kompetencji do zakazania/nakazania określonych działań przez podmiot rynku finansowego.

Swego rodzaju wyjątek stanowi uprawnienie rzecznika do domagania się od podmiotów rynku finansowego wyjaśnień, informacji i dokumentów, w tym w sprawach indywidualnych konkretnych klientów. Podmiot rynku finansowego, który otrzymał wniosek rzecznika o udzielenie informacji lub wyjaśnień, udostępnienie akt oraz dokumentów, ma obowiązek odpowiedzieć na ten wniosek w terminie trzydziestu dni i nie może uchylać się od odpowiedzi powołaniem się na tajemnicę ustawowo chronioną (np. tajemnicę bankową lub tajemnicę maklerską). Niewypełnienie tego obowiązku może skończyć się karą pieniężną w wysokości do 1 mln zł, którą nakłada rzecznik w drodze decyzji administracyjnej.

W ustawie nie przewidziano żadnych środków mających na celu zaskarżenie działań rzecznika w postaci żądania informacji i dokumentów. Działania te nie podlegają więc kontroli instancyjnej i sądowej. Wniosek o udzielenie informacji lub dokumentów nie ma formy decyzji administracyjnej (decyzją administracyjną jest dopiero nakładana kara pieniężna).

Ponadto ustawa przewiduje, że rzecznik finansowy może wygłaszać istotne opinie w sprawach sądowych oraz może żądać wszczęcia postępowań w sprawach cywilnych na rzecz klientów podmiotów rynku finansowego i wziąć udział w toczącym się postępowaniu (stosuje się odpowiednio przepisy o prokuraturze). Od marca 2013 r. rzecznik może też wytaczać powództwa grupowe jako reprezentant grupy.

POSTĘPOWANIA GRUPOWE I WĄTPLIWOŚCI

W dniu 16 marca 2023 r. weszła w życie ustawa z 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym oraz niektórych innych ustaw, którą zmieniono m.in. omawianą ustawę o RF oraz ustawę o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (dalej: „UDRPG”). W nowelizacji przyznano rzecznikowi uprawnienie do wytaczania powództw grupowych w zakresie roszczeń klientów podmiotu rynku finansowego oraz wynikających z umowy o świadczenie usług lub wykonywania czynności na rzecz osoby fizycznej przez instytucję

finansową w rozumieniu art. 4 pkt 4 ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym.

Także świeżo uchwalona ustawa z 24 lipca 2024 r. o zmianie UDRPG wskazuje, że rzecznik finansowy będzie z urzędu wpisany do rejestru podmiotów upoważnionych, czyli podmiotów, które będą mogły wszczynać szczególne postępowanie grupowe o stwierdzenie stosowania praktyk naruszających ogólne interesy konsumentów i roszczenia z nimi związane.

Pytanie, czy rzeczywiście przyznanie rzecznikowi uprawnień do wytaczania powództw grupowych jest spójne z tym, jaką rolę ma on odgrywać w świetle przepisów ustawy. Wiele argumentów przemawia za tym, że przyznanie mu legitymacji do wytaczania powództw grupowych stoi w sprzeczności z wyżej opisanymi zadaniami rzecznika. Ten ma bowiem przede wszystkim pełnić funkcję koncyliacyjną, a postępowanie sądowe, w tym grupowe, takiej funkcji z założenia nie pełni (jest to postępowanie o charakterze spornym). Jednocześnie przepisy UDRPG ani ustawy nie zobowiązują rzecznika do podejmowania działań o charakterze polubownym przed wytoczeniem powództwa grupowego.

Co więcej, aktualne przepisy ustawowe pozwalają rzecznikowi na zwrócenie się do podmiotu rynku finansowego o udzielenie wyjaśnień, informacji i dokumentów dotyczących jego działań na rynku (np. wszelkich dokumentów związanych z obsługą klientów) w terminie trzydziestu dni pod rygorem wysokich kar, bez możliwości powołania się przez podmiot finansowy na ochronę tajemnic prawnie chronionych (np. bankowej, maklerskiej czy tajemnicy przedsiębiorstwa w ogólności). Następnie – po przelizowaniu tych dokumentów – rzecznik może wytoczyć przeciwko takiemu podmiotowi powództwo grupowe.

Wypada zauważyć, że ochrona tajemnic zawodowych zachowana jest nawet w toku postępowania karnego – gdy dokonujący czynności przeszukania po uzyskaniu informacji, że zajmuje/przeszukuje dane objęte taką tajemnicą, musi podjąć czynności zabezpieczające chronione dane (art. 225 kodeksu postępowania karnego).

Rzecznik może więc gromadzić informacje i dowody, które następnie wykorzysta w postępowaniu grupowym, ale jednocześnie, jako powód, nie ma obowiązku przedstawiać pełnej dokumentacji, w tym tej korzystnej dla pozwanego. Jasnym jest przy tym, że rzecznik, jako podmiot mający reprezentować interesy klientów podmiotu rynku finansowego, będzie w pozwie przedstawiać twierdzenia i dowody wyłącznie na korzyść tych klientów.

Nadto, występując jako strona powodowa w postępowaniu grupowym, może poprzez wykonywanie innych uprawnień ustawowych np. wydanie istotnych opinii w sprawie – wpływać na ukształtowanie się linii orzeczniczej, korzystnej dla siebie jako powoda w określonej kategorii spraw.

Chociaż postępowania sądowe typu class action (czyli „crème de la crème” procesu) budzą nasz entuzjazm, to akurat dołożenie takiej kompetencji rzecznikowi finansowemu powoduje, że powstają uzasadnione wątpliwości, czy w takich warunkach może on działać obiektywnie i czy rzeczywiście uzasadnione jest tak dalekie uprzywilejowanie jego pozycji jako powoda w postępowaniu grupowym wobec pozwanego przedsiębiorcy – podmiotu rynku finansowego.

UPRZYWILEJOWANA POZYCJA

Czy w tej sytuacji przyznanie rzecznikowi legitymacji do występowania w charakterze powoda-reprezentanta grupy (a wkrótce również podmiotu upoważnionego) jest zgodne z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi? Można mieć wątpliwości.

Rzecznik w prawie do gromadzenia materiału dowodowego znajduje się w zdecydowanie bardziej uprzywilejowanej pozycji niż pozwany, który – na wniosek rzecznika – ma obowiązek ujawnić informacje i dokumenty, które mogłyby przemawiać na jego niekorzyść.

Powstaje więc pytanie, czy jest to zgodne z konstytucyjną zasadą prawa do sądu i zasadą równości stron w postępowaniu, jak również szerzej, z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Trudno oprzeć się wrażeniu, że przyznanie rzecznikowi kompetencji do wytaczania powództw grupowych nie zostało skoordynowane systemowo – tj. nie wzięto pod uwagę, jakie są jego inne zadania i kompetencje oraz jakie zasady rządzą procesem cywilnym. Założenie, że podmiot wyspecjalizowany, jakim jest rzecznik, posiada odpowiednią wiedzę i zaplecze organizacyjno-finansowe, aby wytaczać powództwa grupowe na rzecz konsumentów z rynku finansowego, samo w sobie było słuszne. Jest to rozwiązanie na wzór uprawnienia do działania miejskich rzeczników konsumentów w charakterze reprezentantów grupy. Tyle że ustawodawca najwyraźniej „zapomniał”, że rzecznik finansowy ma szersze kompetencje niż miejscy rzecznicy konsumentów – bo może domagać się od przedsiębiorcy informacji i dokumentów, także tych objętych tajemnicą chronioną ustawowo. W postępowaniu grupowym jest stroną uprzywilejowaną, a jego działanie nie podlega ścisłej kontroli sądowej.

Trzeba przy tym wziąć pod uwagę, że informacje o pozwach grupowych są często przedmiotem wypowiedzi w mediach. Każda taka informacja wiąże się z negatywnymi konsekwencjami dla pozwanego, który w opinii społecznej będzie postrzegany jako „naruszyciel” niezależnie od tego, jak potoczy się dalej proces (który może trwać kilka lat). Informacja, która raz pojawia się w przestrzeni publicznej, „nie ginie” i trudne, a wręcz niemożliwe jest odwrócenie jej skutków. Co istotne, rzecznik finansowy podaje na swojej stronie internetowej informacje o wniesieniu pozwu grupowego (na ten moment dostępne są komunikaty o wniesieniu dwóch takich pozwów).

Sam komunikat o wszczęciu postępowania może stworzyć wrażenie, że do naruszenia rzeczywiście doszło, chociaż wyrok jeszcze nie zapadł. Jest to szczególnie niebezpieczne właśnie dla instytucji finansowych, dla których zaufanie klienta i pozytywny obraz prezentowany w mediach mają kluczowe znaczenie.

Zasadnym byłoby zatem rozważenie zmiany obecnych przepisów – bądź poprzez zrezygnowanie z przyznania rzecznikowi finansowemu uprawnienia do wnoszenia pozwów grupowych, bądź poprzez nowelizację, która usunie powołane problemy. To drugie rozwiązanie wydaje się trudne i zapewne wymagałoby zasadniczych zmian w ustawie.

Opracowały: Agnieszka Trzaska-Śmieszek, Magdalena Osmęda

Pierwotnie tekst ukazał się: Rzeczpospolita, 03.09.2024