

Warszawa, 14 marca 2023 r.

BAS-WAP-177/23

Pan Poseł
Sławomir Jan Piechota
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

**Opinia prawna
na temat petycji nr BKSP-144-IX-677/22**

w sprawie zmian w ustawie o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej

I. Treść i cel petycji

Petycja została wniesiona w interesie publicznym na podstawie art. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach¹. W petycji postuluje się, aby znowelizować art. 6 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej². Składający petycję proponuje, aby wskazanej regulacji nadać następującą treść: „Odpowiedzi, o której mowa w art. 5 ust. 1, należy udzielić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania reklamacji. Do zachowania terminu wystarczy wysłanie odpowiedzi przed jego upływem”.

Ponadto postuluje dodanie po art. 7 ustawy z 2015 r. art. 7a o treści: „W przypadku, gdy reklamacja klienta dotyczy pozbawienia go dostępu do części («całości») jego środków finansowych lub ich części, zarówno zgromadzonych na jego rachunkach oszczędnościowo-rozliczeniowych, jak też będących w trakcie operacji zasilenia lub obciążenia jego rachunków oszczędnościowo-rozliczeniowych, a podmiot rynku finansowego nie był w stanie rozpatrzyć reklamacji klienta w terminie, o którym mowa w art. 6:

¹ T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870; dalej ustawa o petycjach.

² T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 187, 1488, 2640; dalej ustawa z 2015 r.

- 1) wstępnie uznaje się reklamację rozpatrzoną zgodnie z wolą klienta;
- 2) podmiot rynku finansowego informuje klienta o warunkowym uznaniu reklamacji i dokonuje niezbędne operacje finansowe na rachunkach oszczędnościowo-rozliczeniowych klienta zgodnie z wolą klienta;
- 3) wskazuje okoliczności, które muszą zostać ustalone dla pełnego rozpatrzenia sprawy;
- 4) określa przewidywany termin pełnego rozpatrzenia reklamacji i udzielenia odpowiedzi, który nie może przekroczyć 45 dni od dnia otrzymania reklamacji;
- 5) w przypadku nieuwzględnienia roszczeń klienta, po pełnym rozpatrzeniu reklamacji, stosuje się zapisy art. 10”.

Składający petycję domaga się także dodania w art. 10 ustawy z 2015 r. punktu 5) o treści: „kwotę środków finansowych wynikających z warunkowego uznania reklamacji klienta, o którym mowa w art. 7a, w przypadku nieuwzględnienia reklamacji klienta po pełnym rozpatrzeniu sprawy i nienależnych klientowi, instytucja rynku finansowego pobiera operacją zwrotną z rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowego klienta”.

W uzasadnieniu petycji wskazano, że wprowadzenie powyższych zmian wzmocni pozycję klienta banku, a jednocześnie sprawi, że nie będzie on pozbawiony środków do życia przez 30 dni. Składający petycję zaznaczył, że sytuacje, w których klientom banków są blokowane środki na czas rozpatrzenia reklamacji są częste. Jako przykład wskazał sytuację, w której wpłaca się środki do wpłatomatu, a po zalogowaniu się na konto nie są one dostępne. W ocenie składającego petycję, każdorazowo po złożeniu reklamacji powinno się „domniemywać brak winy klienta co do zdarzenia, którego skutkiem było zablokowanie mu środków finansowych”. W konkluzji składający petycję podał, że domaga się: „skrócenia terminu rozpatrywania reklamacji przez instytucje rynku finansowego” oraz wprowadzenia: „warunkowego uznawania reklamacji, jeśli instytucja nie potrafi rozpatrzyć reklamacji w terminie”.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja będąca przedmiotem opinii obejmuje żądanie zmiany przepisów prawa o randze ustawy. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia

2 kwietnia 1997 r.³ władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r.⁴ w związku z art. 112 Konstytucji precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach.

W petycji nie wyrażono zgody na ujawnienie, na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję, danych osobowych podmiotu wnoszącego petycję.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

1. Artykuł 6 ustawy z 2015 r. stanowi, że: „Odpowiedzi, o której mowa w art. 5 ust. 1, należy udzielić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 30 dni⁵ od dnia otrzymania reklamacji. Do zachowania terminu wystarczy wysłanie odpowiedzi przed jego upływem”. Odpowiedź, o której mowa w art. 5 to pisemna odpowiedź na złożoną reklamację⁶. Obecnie odpowiedzi na reklamację udziela się zatem bez zbędnej zwłoki, w terminie, który nie może przekroczyć 30 dni od dnia otrzymania reklamacji. Składający petycję proponuje, aby termin ten skrócić do 14 dni.

³ Dz. U. 1997 r., nr 78 poz. 483; dalej Konstytucja.

⁴ M.P. 2022 r. poz. 723.

⁵ Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy z 2015 r.: „W ocenie projektodawcy jest to wystarczający okres na zapoznanie się z ewentualnymi zastrzeżeniami i argumentacją konsumenta oraz przygotowanie odpowiedzi”, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3430>.

⁶ Za reklamację zgodnie z art. 2 ust 2 ustawy z 2015 r. należy uznać: „wystąpienie skierowane do podmiotu rynku finansowego przez jego klienta, w którym klient zgłasza zastrzeżenia dotyczące usług świadczonych przez podmiot rynku finansowego”. Reklamacjami w rozumieniu ustawy z 2015 r. nie będą w szczególności zastrzeżenia klientów dotyczące innych kwestii niż świadczone przez dany podmiot rynku finansowego usługi. A zatem reklamacje dotyczące polityki inwestycyjnej danej firmy, składu personalnego jej zarządu i innych kwestii niezwiązanych ściśle z działalnością operacyjną danego podmiotu nie będą reklamacjami w rozumieniu ustawy i nie będzie się z nimi wiązał obowiązek udzielenia terminowej odpowiedzi. Tak B. Bronisz, *Ustawa o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o rzeczniku finansowym*, M.Pr.Bank. 2016, nr 3, s. 67-77, Lex.

Należy zauważyć, że termin określony w art. 6 ustawy z 2015 r. jest jedynie terminem maksymalnym, a więc nic nie stoi na przeszkodzie, aby strony umówiły się na krótszy termin⁷.

2. W obowiązującym stanie prawnym istnieje także możliwość, aby w szczególnie skomplikowanych przypadkach, odpowiedzi udzielić później jednocześnie: 1) wyjaśniając przyczynę opóźnienia; 2) wskazując okoliczności, które muszą zostać ustalone dla rozpatrzenia sprawy i 3) określając przewidywany termin rozpatrzenia reklamacji i udzielenia odpowiedzi, który nie może przekroczyć 60 dni od dnia otrzymania reklamacji (art. 7 ustawy z 2015 r.).

3. Wymagane terminy określone w art. 6-7 ustawy z 2015 r. nie zostają zachowane, gdy instytucja finansowa udziela klientowi odpowiedzi, która nie zawiera stanowiska tej instytucji co do zastrzeżeń i roszczeń zgłoszonych przez klienta (np. w odpowiedzi wskazuje się jedynie, że sprawa jest nadal rozpatrywana, lub przekazuje wymijające informacje). Innymi słowy, termin jest dotrzymany jedynie wtedy, gdy przed jego upływem instytucja finansowa udziela klientowi odpowiedzi merytorycznej (pozytywnej bądź negatywnej) na zgłoszoną reklamację⁸.

4. Skutkiem nierozpatrzenia reklamacji w terminie (tj. odpowiednio w terminie 30 i 60 dni) jest przyjęcie założenia, że reklamacja została rozpatrzona zgodnie z jej treścią. W tej kwestii wypowiedział się m.in. Rzecznik Finansowy (*Rzecznik Finansowy o skutkach przekroczenia terminu odpowiedzi na reklamację*⁹). O skutkach

⁷ M. Nowakowski [w:] *Ustawa o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i Rzeczniku Finansowym. Komentarz*, Lex/el. 2021, art. 7. Warto też dostrzec, że zgodnie z art. 7a ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 287, z 2021 r. poz. 2105; dalej u.p.k.) jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej, przedsiębiorca jest obowiązany udzielić odpowiedzi na reklamację konsumenta w terminie 14 dni od dnia jej otrzymania. Artykuł 7a ust. 1 zmieniony został przez art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 4 listopada 2022 r. (Dz.U.2022.2337) zmieniającej ustawę z dniem 1 stycznia 2023 r. Zob. też art. 4 ust. 2 u.p.k. zgodnie z którym przepisów ustawy nie stosuje się do umów dotyczących usług finansowych, w szczególności: czynności bankowych, umowy kredytu konsumenckiego, czynności ubezpieczeniowych, umowy nabycia lub odkupienia jednostek uczestnictwa funduszu inwestycyjnego otwartego albo specjalistycznego funduszu inwestycyjnego otwartego i nabycia lub objęcia certyfikatów inwestycyjnych funduszu inwestycyjnego zamkniętego, usług płatniczych, z wyjątkiem umów dotyczących usług finansowych zawieranych na odległość, do których stosuje się przepisy rozdziałów 1 i 5, i umów dotyczących usług finansowych zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa, do których stosuje się art. 7ab.

⁸ T. Czech, *Konsekwencje nierozpatrzenia reklamacji klienta instytucji finansowej w wymaganym terminie*, M.Pr.Bank. 2016, nr 4, s. 67-78, Lex.

⁹https://archiwum.rf.gov.pl/sprawy-biezace/Rzecznik_Finansowy_o_skutkach_przekroczenia_terminu_odpowiedzi_na_reklamacje_22759 za M. Nowakowski [w:] *Ustawa...*, Lex/el. 2021, art. 7. W piśmiennictwie prezentowane są zasadniczo dwa poglądy odnośnie do wykładni art. 8 ustawy z 2015 r., a mianowicie: 1) że przepis ten statuuje uznanie długu przez podmiot rynku finansowego (a dokładnie fikcję prawną takiego uznania,

nierozpatrzenia reklamacji w terminie stanowi również art. 8 ustawy z 2015 r., zgodnie z którym w przypadku niedotrzymania terminu określonego w art. 6, a w określonych przypadkach terminu określonego w art. 7, reklamację uważa się za rozpatrzoną zgodnie z wolą klienta¹⁰. Celem tej regulacji jest ochrona w postępowaniu reklamacyjnym interesów klienta instytucji finansowej przed opieszałością tej instytucji. W literaturze wskazuje się również, że: „instytucja finansowa może dodatkowo ponosić odpowiedzialność publicznoprawną na podstawie art. 24 u.o.k.k., gdy narusza obowiązki dotyczące terminowego rozpatrywania reklamacji zgłoszonych przez klientów będących konsumentami: nie odpowiada w ogóle na reklamacje, udziela odpowiedzi z przekroczeniem ustawowych terminów albo bez zachowania wymaganych elementów określonych w art. 9-10 ustawy z 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym]. Takie postępowanie stanowi przypadek praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów”¹¹.

5. W petycji zaproponowano również dodanie regulacji mającej wprowadzić nową instytucję „warunkowego rozpatrzenia reklamacji zgodnie z wolą klienta”. Składający petycję proponuje, aby w przypadku, gdy reklamacja klienta dotyczy pozbawienia go dostępu do całości jego środków finansowych lub ich części, zarówno zgromadzonych na jego rachunkach oszczędnościowo-rozliczeniowych, jak też będących w trakcie operacji zasilania lub obciążenia jego rachunków oszczędnościowo-rozliczeniowych, a podmiot rynku finansowego nie był w stanie rozpatrzyć reklamacji klienta w terminie, o którym mowa w art. 6, uznawano reklamację za „wstępnie rozpatrzoną” zgodnie z wolą klienta. Podmiot rynku finansowego miałby wówczas poinformować klienta o „warunkowym uznaniu reklamacji” i dokonać niezbędnych operacji finansowych na rachunkach oszczędnościowo-rozliczeniowych klienta zgodnie z jego wolą. W tym zakresie petycja wydaje się być niedostosowana do obowiązującego art. 8 ustawy z 2015 r. regulującego konsekwencje niedotrzymania

wynikającą z milczenia podmiotu); 2) że przepis ten statuuje wzruszalne domniemanie prawne rozpatrzenia reklamacji zgodnie z wolą klienta. Zob. E. Kowalewski, M.P. Ziemiak, *W sprawie wykładni art. 8 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym*, PPH 2018, nr 10, s. 12-17, Lex.

¹⁰ Szerzej o tym przepisie oraz o kontrowersjach pojawiających się na jego tle zob. D.M. Marko, *Obowiązek udzielenia odpowiedzi na reklamację przez podmioty rynku finansowego i jego cywilnoprawne skutki*, PS 2018, nr 11-12, s. 103-117, Lex.

¹¹ T. Czech, *Konsekwencje...*, s. 67-78, Lex.

terminu podstawowego lub wydłużonego rozpatrzenia reklamacji. Nie wiadomo też jaka jest różnica pomiędzy wstępnym rozpatrzeniem a warunkowym uznaniem reklamacji.

Trzeba również zauważyć, że w art. 6 składający petycję proponuje skrócenie terminu dotyczącego wszystkich reklamacji, podczas gdy w proponowanym art. 7a odnosi się do specyficznej sytuacji: „gdy reklamacja klienta dotyczy pozbawienia go dostępu do części («całości») jego środków finansowych lub ich części, zarówno zgromadzonych na jego rachunkach oszczędnościowo-rozliczeniowych, jak też będących w trakcie operacji zasilenia lub obciążenia jego rachunków oszczędnościowo-rozliczeniowych”. Ponadto nie jest do końca jasne, jak należy rozumieć pojęcie „części środków”. Jednocześnie przepis ten wydaje się zbyt kazuistyczny. Odnoszenie się do konkretnych sytuacji wymagałoby doprecyzowania zakresu stosowania szczególnych, krótszych terminów.

Jak się wydaje, można założyć, że wystarczające do osiągnięcia celu wskazanego w petycji byłoby skrócenie terminów z 30 dni do 14 dni (art. 6) i z 60 dni do 30 dni (art. 7), a to z zachowaniem przesłanek do wydłużenia terminu, o których stanowi art. 7 i skutków ich przekroczenia (art. 8). Skrócenie terminów można uzasadnić np. faktem ogólnego przyspieszenia obrotu (transferu środków) oraz ułatwieniami wynikającymi z dostępu do informacji, z których korzystają instytucje finansowe, dzięki czemu mogą one i powinny szybciej rozpatrywać reklamacje. Do rozważenia pozostałoby, czy skrócenie terminów ma dotyczyć wszystkich reklamacji, czy tylko tych, o których mowa w petycji.

6. Składający petycję domaga się także dodania w art. 10 ustawy z 2015 r. punktu 5) o treści: „kwotę środków finansowych wynikających z warunkowego uznania reklamacji klienta, o którym mowa w art. 7a, w przypadku nieuwzględnienia reklamacji klienta po pełnym rozpatrzeniu sprawy i nienależnych klientowi, instytucja rynku finansowego pobiera operacją zwrotną z rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowego klienta”. Można przypuszczać, że przepis ten mógłby stanowić podstawę do nadużyć. Składający petycję nie wyjaśnia bowiem, co należałoby uczynić w sytuacji, gdyby reklamujący twierdził, że wpłacił wysoką kwotę, w wyniku wstępnego uznania reklamacji tę kwotę przekazano by na konto klienta zgodnie z jego wolą, a po ostatecznym rozpoznaniu reklamacji, nie zostałyby ona

uwzględniona. Wówczas mogłoby się okazać, że brakuje środków finansowych na koncie do „pobrania operacji zwrotnej”.

V. Wnioski

Uwzględnienie propozycji zawartej w petycji dotyczącej terminu rozpatrzenia reklamacji mieści się w swobodzie legislacyjnej ustawodawcy. Ustawodawca może skrócić termin rozpatrzenia reklamacji z 30 dni do dni 14, tym bardziej, że zgodnie z art. 7a ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta, jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej, przedsiębiorca jest obowiązany udzielić odpowiedzi na reklamację konsumenta w terminie 14 dni od dnia jej otrzymania. Przepis ten uprzednio ustanawiał termin 30-dniowy, a od dnia 1 stycznia 2023 r. termin skrócono do 14 dni. Z drugiej strony art. 6 ustawy z 2015 r. stanowi, że odpowiedzi na reklamację należy udzielić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania reklamacji. Ustawodawca musi zatem wyważyć, z jednej strony ochronę interesów klientów, a z drugiej interes podmiotów rynku finansowego. Należy też zaznaczyć, że skrócenie terminu z art. 6 ustawy z 2015 r. w sposób zaproponowany przez składającego petycję, dotyczyłoby wszystkich reklamacji, a nie tylko tych o których mowa w petycji.

W pozostałym zakresie petycja wydaje się być niespójna z obowiązującym art. 8 ustawy z 2015 r. regulującym konsekwencje niedotrzymania terminu podstawowego lub wydłużonego rozpatrzenia reklamacji.

Autor:

dr Daniela Wybrańczyk
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Paweł Bachmat

Deskryptory bazy REX: petycja, rynek finansowy, reklamacje

Weryfikacja: Adam Karczmarek