



ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH

AGNIESZKA WACHNICKA

WICEPREZES

Pani

Janina Sagatowska

**Przewodnicząca Komisji Rodziny, Polityki
Senioralnej i Społecznej, Senat RP**

Pan

Waldemar Pawlak

**Przewodniczący Komisji Gospodarki
Narodowej i Innowacyjności, Senat RP**

dot. druku senackiego nr 71

Szanowna Pani Przewodnicząca,

Szanowny Panie Przewodniczący,

w związku z przyjęciem przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniu w dniu 12 kwietnia 2024 r. **Ustawy o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze (dalej: ustawa)** i skierowaniem jej do rozpatrzenia przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniu Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej oraz Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności, poniżej uprzejmie przesyłam stanowisko Związku Banków Polskich.

W pierwszej kolejności pragnę zapewnić, że Związek Banków Polskich (dalej: Związek lub ZBP) w pełni popiera cele wskazane w ustawie. Realizacja potrzeby społecznej w postaci zapewnienia dostępności usług bankowości detalicznej dla osób ze szczególnymi potrzebami jest niekwestionowana, a sektor bankowy już od 2013 roku systematycznie, na zasadzie samoregulacji, podejmuje działania nakierowane na tę szczególną grupę klientów. Niemniej, Związek zwraca uwagę, że, aby zapewnić skuteczność realizacji wymogów dostępności równie istotne jest zagwarantowanie przyjęcia przejrzystych, nie budzących wątpliwości rozwiązań legislacyjnych. Podmioty gospodarcze (nie tylko banki), które będą stosowały te przepisy powinny mieć bowiem pewność stosowania prawa i móc precyzyjnie określić zakres swoich obowiązków. Zwłaszcza, że sankcje związane z niewłaściwym ich stosowaniem, są daleko idące.

Uwaga nr 1 – art. 3 ust. 1 pkt 2 lit. a) i b) – zakres ustawy – terminale samoobsługowe

Związek proponuje nadanie art. 3 ust. 1 pkt 2 lit. a) i b) ustawy następującego brzmienia:

„2) terminali **samoobsługowych**:

- a) płatniczych, będących urządzeniami, których głównym przeznaczeniem jest umożliwianie dokonywania płatności z użyciem instrumentów płatniczych w rozumieniu art. 2 pkt 10 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz. U. z 2024 r. poz. 30) w fizycznym punkcie sprzedaży,
- b) ~~samoobsługowych~~ przeznaczonych do świadczenia usług objętych ustawą:
 - bankomatów i wpłatomatów,
 - automatów biletowych,
 - urządzeń do odprawy,
 - interaktywnych terminali przeznaczonych do udzielania informacji, z wyjątkiem terminali instalowanych jako zintegrowane części pojazdów samochodowych, statków powietrznych, statków wodnych i taboru kolejowego,”

Związek chciałby podkreślić, iż przedmiotowa uwaga składana jest w imieniu polskich agentów rozliczeniowych, przedstawicieli polskiej branży płatniczej oraz sektora bankowego.

Związek podkreśla, że naszą intencją jest dostosowanie zakresu produktów objętych ustawą do treści dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/882 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wymogów dostępności produktów i usług (dalej: dyrektywa). Zachowanie wierności w brzmieniu ustawy w stosunku do dyrektywy pozwoli nam na dokonywanie spójnej wykładni zakresu regulacji w zgodzie z celem i duchem dyrektywy – nie tylko na poziomie krajowym, ale również unijnym. A co za tym idzie, dostosowanie się do wymogów dostępności na równych zasadach z podmiotami działającymi w innych krajach członkowskich.

Z przeglądu sposobu implementacji terminali płatniczych (art. 2 ust. 1 lit. b) ppkt (i) dyrektywy) w innych państwach członkowskich wynika, że m.in. Portugalia, Niemcy i Szwecja zachowały w krajowych regulacjach dokładne brzmienie dyrektywy – wskazując, że wymogi dostępności mają zastosowanie do samoobsługowych terminali płatniczych.

Jednocześnie w ramach przeglądu przeprowadzonego w ostatnich dniach dyskusji wśród członków Europejskiej Federacji Bankowej (European Bank Federation – EBF), jak rozumieją zwrot „samoobsługowe terminale płatnicze” – pojawiały się różne propozycje, w tym głosy o potrzebie uwzględnienia szerokiej interpretacji. Także stanowisko Komisji Europejskiej, powoływane przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej w toku I czytania projektu ustawy, nie jest jednoznaczne i bardziej otwiera dyskusję interpretacyjną, niż ją rozstrzyga. Komisja wskazuje bowiem, że dyrektywa nie wyklucza obowiązku dostosowania do wymagań dostępności terminali płatniczych innych, niż te obsługiwanych samodzielnie i wyłącznie przez użytkownika.

Trwająca dyskusja w temacie terminali płatniczych dobitnie wskazuje, że zarówno na poziomie unijnym, jak i polskim jest potrzeba wypracowania wspólnej interpretacji i praktyki stosowania regulacji w zakresie dostępności. Wszystkie dotychczas zajęte stanowiska są niezwykle pomocne w wypracowaniu spójnego rozumienia terminu „samoobsługowy” w kontekście do terminali płatniczych (art. 2 ust. 1 lit. b) ppkt (i) dyrektywy). Jednak **podstawą dla dokonania spójnej interpretacji na poziomie wspólnotowym powinny być spójne przepisy krajowe, wiernie oddające brzmienie dyrektywy**. W sytuacji, gdy ustawa pomija zwrot samoobsługowy, w sposób naturalny pozbawia polskich producentów i dystrybutorów szansy współtworzenia spójnej interpretacji w tym zakresie na poziomie wspólnotowym.

Uwaga nr 2 – art. 5 pkt 14 – definicja konsumenta

Związek proponuje nadanie art. 5 pkt 14 ustawy następującego brzmienia:

~~„14) konsument – osobę fizyczną, która kupuje produkt lub korzysta z usługi w celach niezwiązanych z jej działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą lub z wykonywaniem wolnego zawodu; konsument w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny;”~~

Zgodnie z definicją konsumenta zawartą w ustawie: „konsument – osoba fizyczna, która kupuje produkt lub korzysta z usługi w celach niezwiązanych z jej działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą lub z wykonywaniem wolnego zawodu”.

Definicja ta jest odmienna od przyjętej w polskim systemie prawnym definicji zawartej w art. 22¹ kodeksu cywilnego, zgodnie z którym: „za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą z przedsiębiorcą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową”.

Tym samym zakres definicji konsumenta przewidziany w ustawie jest odmienny (wydaje się szerszy) od definicji zawartej w kodeksie cywilnym. O ile w przyjętej ustawie definicja odpowiada ogólnemu celowi regulacji (zwłaszcza w kontekście dyrektywy o dostępności), to w przypadku zestawienia zakresu tego pojęcia z definicją „usługi bankowości detalicznej” (art. 5 pkt 29 ustawy) mogą wystąpić trudne do pogodzenia sprzeczności.

Przykładowo, zgodnie z ustawą o dostępności: „usługi bankowości detalicznej to świadczone na rzecz konsumentów następujące usługi bankowe i finansowe:

a) umowy o kredyt:

- konsumencki, o których mowa w art. 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (...)
- hipoteczny, o których mowa w art. 3 ustawy z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami (...)

Zgodnie z ww. aktami prawnymi wskazane umowy o kredyt zawierane są z konsumentami w rozumieniu kodeksu cywilnego. Wobec tego, konsument wobec którego mają być spełnione obowiązki dostępnościowe wynikające z ustawy może obejmować inny (szerszy) krąg osób fizycznych, niż wynikający z definicji umów o kredyt wskazanych w przepisach szczególnych.

W ocenie Związku zasadne jest utrzymanie spójności w zakresie definicji konsumenta. Wobec tego, Związek postuluje przyjęcie w ustawie definicji konsumenta zgodnej z kodeksem cywilnym.

Uwaga nr 3 – art. 12 ust. 1 – produkty wykorzystywane do świadczenia usługi

Proponujemy nadanie art. 12 ust. 1 ustawy następującego brzmienia:

~~„Art. 12. 1. Do świadczenia usług wykorzystuje się produkty spełniające **Produkty bezpośrednio wykorzystywane i konieczne do świadczenia usług spełniają** wymagania dostępności określone w art. 7–11”~~.

W ocenie ZBP różnorodność produktów wykorzystywanych do świadczenia usług objętych ustawą może być bardzo szeroka i uwzględniać produkty wykorzystywane na różnych etapach świadczenia usług. Może zatem pojawić się ryzyko niejasności w kwalifikacji, czy dany produkt jest związany ze świadczeniem usługi, czy też nie. Może także pojawić się wątpliwość na ile dany produkt jest niezbędny do wykonania usług, a na ile jest wyłącznie ułatwieniem, z którego konsument może, ale nie musi skorzystać.

Aby ograniczyć ewentualne nieścisłości interpretacyjne, zdaniem ZBP adekwatnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie zastrzeżenia, że wymogi dostępności (określone w art. 7-11) powinny spełniać produkty **bezpośrednio wykorzystywane i konieczne do świadczenia usług**.

Uwaga nr 4 – art. 32 ust. 2 pkt 1 – informowanie o dostępności usług

Związek proponuje nadanie art. 32 ust. 2 pkt 1 ustawy następującego brzmienia:

„2. Usługodawca ma obowiązek:

- 1) w regulaminie świadczenia usług lub innym ~~równoważnym~~ dokumencie podać do publicznej wiadomości w formie pisemnej, w postaci papierowej lub elektronicznej, oraz w sposób dostępny dla osób ze szczególnymi potrzebami określony w art. 12 ust. 2, informacje:
 - a) o oferowanej i świadczonej usłudze,
 - b) niezbędne do korzystania z usługi,
 - c) o tym, w jaki sposób usługa spełnia wymagania dostępności;”

W ocenie sektora bankowego dostosowywanie usług do wymagań dostępności jest procesem i w praktyce informacje dotyczące dostępności mogą podlegać ciągłym zmianom. Szczególnie podatne na zmiany wydają się być informacje o aktualnym stanie zapewnienia dostępności architektonicznej budynków użyteczności publicznej wykorzystywanych do świadczenia usługi (art. 33 ust. 1 ustawy).

Stąd też Związek proponuje, aby pozostawić usługodawcy większą swobodę, co do wyboru formy prawnej dokumentu, w którym poda do publicznej wiadomości wymagane informacje. Tak, by dokument ten mógł być na bieżąco uzupełniany i zawierać aktualne informacje – analogicznie, jak informacja o ochronie danych osobowych publikowana na stronie usługodawcy.

Z przepisu w dotychczasowym brzmieniu wynika, że informacje o dostępności usługi mają zostać przekazane do publicznej wiadomości w „regulaminie świadczenia usług lub innym równoważnym dokumencie”. Przyjmując, że zwrot „równoważny dokument” odnosi się do formy prawnej dokumentu równej regulaminowi – może on zostać potraktowany, jako wzorzec umowy, którego zmiana wymaga sformalizowanej, czasochłonnej i kosztownej procedury, a tym samym wyklucza możliwość aktualizowania na bieżąco zawartych w nim informacji.

Tymczasem wydaje się, że z punktu widzenia konsumenta, a także realizacji celów dyrektywy o dostępności, najistotniejsze jest by informacje dotyczące dostępności usługi były aktualne oraz . Co przemawia za tym, by forma prawna dokumentu pozwalała na bieżącą aktualizację jego treści.

Uwaga nr 5 – art. 62 ust. 1 pkt 1 – wezwanie do działań naprawczych

Związek proponuje nadanie art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy następującego brzmienia:

„W przypadku gdy w wyniku kontroli Prezes Zarządu PFRON lub właściwy organ nadzoru rynku ustalą, że usługa nie spełnia wymagań dostępności, z zastrzeżeniem art. 21 ust. 1, lub nie zostały wykonane obowiązki, o których mowa w art. 32 i art. 33:

- 1) wzywają usługodawcę do podjęcia działań naprawczych niezbędnych do zapewnienia zgodności usługi z wymaganiami dostępności lub wykonania obowiązków albo do zaprzestania oferowania lub świadczenia usługi oraz

przedstawienia, w wyznaczonym terminie nie dłuższym niż 120 dni, dowodów potwierdzających dokonanie tych czynności. **Jeżeli ze względów technologicznych, organizacyjnych lub prawnych termin ten nie może zostać dochowany Prezes Zarządu PFRON lub właściwy organ nadzoru, po uzyskaniu wyjaśnień od usługodawcy, wyznacza dodatkowy termin nie dłuższy niż 120 dni.**”

ZBP zwraca uwagę na potrzebę uzupełnienia przepisu w zakresie terminu 120 dni o zastrzeżenia, że jeżeli ze względów technologicznych, organizacyjnych lub prawnych termin ten nie może zostać dochowany to organ nadzoru będzie uprawniony do odpowiedniego wydłużenia terminu.

Należy wyjaśnić, że uwzględniając wymogi prawne oraz technologiczne nie każdą zmianę można przeprowadzić w terminie 120 dni. Na przykład zmiana usługi, która będzie wymagała zmian w tabeli opłat i prowizji (nawet bez konieczności zmian cenowych, ale np. z uwagi na podział usługi na 2 różne) rodzi po stronie banku obowiązek poinformowania o tym klienta 60 dni wcześniej (nie licząc czasu potrzebnego do podjęcia działań prawno-organizacyjnych).

Dodatkowo, jakakolwiek zmiana w zakresie bankowości elektronicznej będzie wymagała zewnętrznego audytu bezpieczeństwa – co optymistycznie zakładając może potrwać minimum miesiąc.

Wobec powyższego, przyjęcie sztywnego, maksymalnego terminu 120 dni na dostosowanie usługi do wymogów dostępności w niektórych przypadkach, z przyczyn czysto obiektywnych, może nie być możliwe do realizacji.

Uwaga nr 6 – art. 62 ust. 1 pkt 2 – zakaz oferowania lub świadczenia usługi

Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy, w przypadku gdy w wyniku kontroli właściwy organ nadzoru ustali, że usługa nie spełnia wymagań dostępności, może w drodze decyzji, zakazać oferowania lub świadczenia usługi na okres nie dłuższy niż 180 dni.

W opinii ZBP, ten środek nadzoru przypadku stwierdzenia braku dostępności usługi bankowości detalicznej może być niedostosowany do charakteru tej usług. Nałożony potencjalnie zakaz w takim zakresie jak przewiduje to obecnie ustawa może mieć dalekoidące konsekwencje dla wszystkich klientów korzystających z danej usługi bankowości detalicznej, nawet jeżeli nie mają oni szczególnych potrzeb. Zgodnie bowiem z zasadą projektowania uniwersalnego wejście w życie przepisów ustawy nie będzie powodowało wydzielenia usług spełniających wymogi dostępności jako odrębną kategorię. Założeniem jest bowiem aby z usług spełniających wymogi dostępności korzystali wszyscy klienci.

Wobec tego, postulujemy aby zakaz sformułowany w ww. przepisie był stosowany zgodnie z zasadą proporcjonalności. W szczególności:

- a) nie powinien dotyczyć usług świadczonych w trybie ciągłym, których świadczenia – z uwagi na ich specyfikę – nie można tymczasowo zawiesić lub wprowadzenie takiego zakazu generuje nieadekwatne koszty po stronie banku lub obowiązek rozliczeń z klientem. Należy uwzględnić zasadę proporcjonalności zastosowania danego środka nadzorczego do charakteru usług, czy stopnia i skali ograniczenia praw osób ze szczególnymi potrzebami w związku z brakiem dostępu do usługi, ale przy uwzględnieniu praw pozostałych klientów do korzystania z danej usługi.

Uwydatnia się tu potrzeba doprecyzowania tego przepisu – o ile **zakaz oferowania usługi** wydają się być bardzo kosztowny, to jest (teoretycznie) możliwy do wykonania. O tyle **zakaz świadczenia** – przy niektórych usługach – wydają się być nie do spełnienia.

Przykładem może być limit kredytowy w rachunku. Czy jeżeli rachunek rozliczeniowo – oszczędnościowy (tzw. ROR) zostanie uznany za niedostępny, to czy na 180 dni ma zostać wprowadzony zakaz świadczenia tej usługi, co skutkowałoby zamknięciem rachunków dla wszystkim konsumentów korzystających z niego i konieczność rozliczenia się z nimi?

Ważna jest też skala – z takiej usługi może korzystać miliony klientów. W przypadku usług bankowości detalicznej ryzykiem nie jest więc tylko brak możliwości oferowania usługi, ale też koszty rozliczeń z klientami po ewentualnym zakazie świadczenia tej usługi.

- b) organ nadzoru powinien mieć możliwość zakazania świadczenia usługi jedynie, o ile nie wpływa to na inne prawa i obowiązki osób, którym ta usługa jest świadczona;

Zakaz świadczenia usług ze względu na brak spełnienia wymogu dostępności co do osób z konkretną potrzebą, może mieć negatywne skutki dla wszystkich klientów i generować ryzyko nieproporcjonalne do skali problemu w związku z niezapewnieniem wymogów dostępności.

Nie chodzi w tej sytuacji o straty, niedogodność dla banku, ale też dla klientów, którzy np. nie będą mogli skorzystać z limitu kredytowego i będą w kłopotcie (np. wpadną w stan natychmiastowej wymagalności, tracą płynność). Taki klient może kierować do banku roszczenia w tym zakresie.

- c) powinna być możliwość skrócenia przez organ nadzoru terminu zakazującego oferowanie lub świadczenie usługi, jeżeli usługodawca dostosuje się do wymagań dostępności wcześniej niż wskazany przez organ termin zawieszenia oferowania lub świadczenia usługi (nie dłuższy niż 180 dni).

Zdaniem ZBP obecne brzmienie przepisu wprost nie daje organowi upoważnienia do skrócenia tego terminu w sytuacji, gdy usługodawca dostosuje usługę do wymagań dostępności przed upływem terminu. Sam termin jest natomiast określony jako maksymalny („nie dłuższy niż”).

Związek zwraca się o uwzględnienie powyższych postulatów oraz wyraża pełną gotowość do udziału w dalszych pracach senackich nad tą ustawą.

Z poważaniem,

WICEPREZES ZWIĄZKU
Agneska Wachnicka
AGNIESZKA WACHNICKA