



Anna Jurkowska-Zeidler

Uniwersytet Gdański

KONSEKWENCJE ZMIAN W SYSTEMIE OCHRONY KONSUMENTA USŁUG FINANSOWYCH

Wstęp

Niewystarczająca ochrona konsumentów, w szczególności na rynku kredytów hipotecznych w Stanach Zjednoczonych, doprowadziła nie tylko do znacznego naruszenia ich bezpieczeństwa finansowego i szkód w majątku, ale była głównym czynnikiem przyczyniającym się do niedawnego globalnego kryzysu finansowego.

Rynki finansowe rozwijają się bardzo dynamicznie, instytucje finansowe świadczą wiele nowych i coraz bardziej skomplikowanych usług finansowych. Sprawia to, że ich klienci jako nieprofesjonalni uczestnicy rynku finansowego, nie są w stanie zidentyfikować zagrożeń i ryzyka wiążącego się z ich nabywaniem, często nie rozumiejąc także ich istoty. Skutkiem tego są nieoczekiwane koszty lub znaczące straty po ich stronie. Rozmiar rynków finansowych i skala dokonywanych na nich transakcji powoduje ponadto, że nieuczciwe praktyki rynkowe instytucji finansowych wobec konsumentów mają swoje doniosłe znaczenie dla stabilności finansowej, bo mogą generować ryzyka systemowe zakłócające prawidłowe działanie systemu finansowego, który stanowi podstawę gospodarki.

Naruszone, zwłaszcza po wybuchu niedawnego kryzysu finansowego, zaufanie, jakim darzyli instytucje finansowe ich klienci spowodowało, że państwo coraz głębiej wkracza w relacje uczestników rynku finansowego. Kolidują interesy na rynku usług finansowych jest niejako wpisana w istotę rynku finansowego,

który charakteryzuje asymetria informacji¹ i asymetria podziału ryzyka², dlatego wymaga on regulacyjnej i nadzorczej interwencji państwa³.

W ostatnim czasie podjęto szereg działań legislacyjnych zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim, zmierzających do wzmocnienia ochrony konsumenta (klienta)⁴ usług finansowych. Doniosłym wyzwaniem dla regulatorów rynku finansowego staje się znajdowanie rozwiązań stanowiących kompromis między interesem konsumentów a dobrem publicznym, jakim jest zapewnienie stabilności finansowej i bezpieczeństwa środków powierzonych instytucjom finansowym w sferze ich ochrony⁵.

¹ *Asymetria informacji* na rynku finansowym polega w najprostszym ujęciu na tym, że jedna strona transakcji finansowej posiada relatywnie lepszą (tj. rzetelniejszą i pełniejszą) informację odnośnie do przedmiotu czy charakteru wymiany niż druga. Jej źródłem jest to, że strony transakcji finansowej mają zróżnicowany zakres informacji co do jej powodzenia, a zatem podmiot korzystający z usług finansowych, nabywający instrument finansowy, nie ma w praktyce wiedzy o faktycznym wykorzystaniu jego środków pieniężnych, które powierza instytucji finansowej. Z asymetrią informacji mamy jednak do czynienia nie tylko wtedy, gdy jedna ze stron jest profesjonalistą i może nadużywać niewiedzy kontrahenta, bo także kredytodawcy nie dysponują pełną wiedzą o swoich klientach starających się o kredyt. Jeżeli jedna ze stron transakcji wykorzystuje niewiedzę drugiej i odnosi korzyść z tytułu inwestycji o wysokim profilu ryzyka (nieakceptowanym przez drugą stronę), sytuację określa się jako pokusę nadużycia. Na niektórych rynkach asymetria informacji, która jest normalnym zjawiskiem rynkowym, nie stanowi problemu. Jednak na rynku finansowym może mieć dotkliwe konsekwencje o znaczeniu systemowym. Za analizę rynków charakteryzujących się asymetrią informacji w 2001 r. Joseph E. Stiglitz otrzymał razem z George'em Akerlofem i Michael'em Spence'em Nagrodę Banku Szwecji im. Alfreda Nobla.

² *Asymetria podziału ryzyka* na rynku finansowym ma swoje źródło w niepełnym i niewłaściwym informowaniu konsumentów (klientów) przez instytucje finansowe, które zgłaszają zapotrzebowanie na środki, o wszystkich aspektach ryzyka związanego z korzystaniem z danej usługi finansowej, nabywanym instrumentem finansowym. Ziszczenie się takiego ryzyka i podział jego kosztów pomiędzy uczestników transakcji może stanowić potencjalne zagrożenie dla stabilności finansowej i bezpieczeństwa rynku finansowego. Zob. A. Jurkowska-Zeidler, *Asymetria ryzyka a zasada sprawiedliwości społecznej na tle problemu kredytów we frankach szwajcarskich*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. 35.

³ Zob. P. Gołędzinowski, *Wpływ regulacji systemu bankowego na jego efektywność*, Materiały i Studia, nr 235, NBP, Warszawa 2009, s. 11.

⁴ W prawie europejskim i także krajowym istnieje coraz wyraźniejsza tendencja do rozszerzania ochrony przypisanej konsumentowi na inne podmioty niż osoba fizyczna, dokonujące z przedsiębiorcą (instytucją finansową) czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową – taką *definicję konsumenta* zawiera art. 22¹. k.c. (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 121). A zatem przedsiębiorca działający w celu związanym jedynie pośrednio lub niezwiązanym z działalnością gospodarczą lub zawodową może być uznany za konsumenta. W europejskich jak również krajowych regulacjach odnoszących się do rynku usług finansowych pojęcie *klienta* oznacza podmiot, na rzecz którego jest (lub może być) świadczona usługa będący nieprofesjonalnym uczestnikiem rynku finansowego (a więc nie tylko konsumentem). Istnienie na poziomie UE dyrektyw o rozszerzonym zakresie podmiotowym (w stosunku do tradycyjnego pojęcia konsumenta), szczególnie dotyczących usług bankowych i ubezpieczeniowych, są dowodem na ewolucję prawa wspólnotowego w kierunku ochrony klienta, a nie tylko konsumenta. Zob. E. Łętowska, *Europejskie prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2004, s. 63, także B. Gnela, *Pojęcie konsumenta w prawie wspólnotowym i prawie polskim*, [w:] *Ochrona konsumenta usług finansowych*, red. B. Gnela, Kraków 2007, s. 28.

⁵ Takie wyzwania wskazali uczestnicy Seminariów Prawa Rynku Finansowego, zob. *Prawo rynku finansowego. Doktryna, instytucje, praktyka*, red. A. Jurkowska-Zeidler, M. Olszak, Warszawa 2016, s. 208.

1. Ochrona konsumenta w europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego

Zaufanie konsumentów do rynku finansowego i świadczonych na nim usług finansowych zmniejszyło się na skutek niedawnego kryzysu finansowego i nadzarpniętej reputacji instytucji finansowych. Aby odzyskać zaufanie konsumentów i przyczynić się do rozszerzenia jednolitego rynku, od czasu wybuchu kryzysu finansowego w Unii Europejskiej przyjęto już ponad 40 regulacji, które w sposób bezpośredni dotyczą usług finansowych⁶.

Nowe regulacje mają przede wszystkim na celu:

- 1) wzmocnienie pozycji konsumentów przy podejmowaniu świadomych wyborów dzięki zaostrzeniu wymogów dotyczących przejrzystości oraz poprawie usług doradztwa przed nabyciem określonych usług finansowych, takich jak rachunki płatnicze, kredyt konsumencki i kredyt hipoteczny, usługi inwestycyjne i ubezpieczeniowe – m.in. dyrektywa 2008/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylającej dyrektywę Rady 87/102/EWG (Dz. U. L 133 z 22.05.2008, s. 66);
- 2) wspieranie konkurencji usług płatniczych przez zapewnienie w całej UE prawa dostępu do rachunków płatniczych, niedyskryminacji ze względu na miejsce zamieszkania w odniesieniu do rachunków płatniczych oraz dostępu do usług w zakresie przenoszenia rachunków płatniczych na poziomie krajowym – m.in. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE (Dz.U. L 337 z 23.12.2015, s. 35), także dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/92/UE z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie porównywalności opłat związanych z rachunkami płatniczymi, przenoszenia rachunku płatniczego oraz dostępu do podstawowego rachunku płatniczego (Dz.U. L 257 z 28.8.2014, s. 214);
- 3) poprawę przepisów dotyczących ochrony konsumentów w zakresie instrumentów finansowych, kredytów hipotecznych i ubezpieczeń, aby zwiększyć zaufanie konsumentów do nabywania usług finansowych na rynkach krajowych oraz nabywania ich w sposób transgraniczny – m.in. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi i zmieniająca dyrektywy 2008/48/WE i 2013/36/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz.U. L 60 z 28.2.2014, s. 34), także rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (Dz.U. 352 z 9.12.2014, s. 1);

⁶ Zob. http://ec.europa.eu/consumers/financial_services/index_en.htm.

4) ułatwianie transgranicznej dystrybucji ubezpieczeń i kredytów hipotecznych w celu poprawy konkurencyjności – m.in. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/97 z dnia 20 stycznia 2016 r. w sprawie dystrybucji ubezpieczeń (Dz.U. L 26 z 2.2.2016, s. 19).

Należy także pamiętać, że usługi finansowe podlegają również wielu regulacjom, których celem jest ochrona konsumentów i tworzenie wewnętrznego rynku UE detalicznych usług finansowych. Należą do nich dyrektywy międzysektorowe, w szczególności dotyczące nieuczciwych warunków zawartych w umowach konsumenckich i nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorców wobec konsumentów – m.in. dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz.U. L 95 z 21.4.1993, s. 29), także dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym, a dodatkowo też przepisy regulujące usługi kredytowe, usługi ubezpieczeniowe, instrumenty finansowe i usługi płatnicze w poszczególnych sektorach rynku finansowego (regulacje te zawarte są w tzw. dyrektywach sektorowych).

Należy zwrócić uwagę, że ochrona nieprofesjonalnego klienta na rynku usług finansowych nabiera szczególnego znaczenia ze względu na trwający proces tworzenia jednolitego europejskiego rynku finansowego opartego na swobodzie transgranicznego przepływu usług i będącego częścią transgranicznego obrotu gospodarczego⁷. Integracja europejskiego rynku finansowego w obszarze detalicznych usług finansowych jest determinowana potrzebą zapewnienia konsumentom z różnych państw członkowskich wysokiego stopnia ochrony. Najważniejsze znaczenie ma w tym zakresie zapewnienie konsumentom jednolitego poziomu bezpieczeństwa korzystania z usług finansowych w całej Unii Europejskiej. Większa przejrzystość oraz lepsze informowanie konsumentów o nabywanych usługach finansowych stanowi niejako fundament lepszych rozwiązań w sferze ich ochrony i zwiększa efektywność jednolitego rynku finansowego UE⁸.

⁷ W obecnym stanie rzeczy nie istnieje jednak europejski rynek detalicznych usług finansowych – obejmujący rynek ubezpieczeń, kredytów i pożyczek, płatności, rachunków bieżących i oszczędnościowych oraz innych inwestycji detalicznych. Jedynie niewielki odsetek detalicznych usług finansowych jest nabywanych w sposób transgraniczny. Według ostatnich danych odsetek konsumentów, którzy nabyli usługi bankowe w innym państwie członkowskim, nie przekracza 3% w przypadku kart kredytowych, rachunków bieżących i kredytów hipotecznych. W przypadku kredytów konsumenckich jedynie 5% uzyskano na poziomie transgranicznym. Kredyty transgraniczne w strefie euro stanowią zaś mniej niż 1% wszystkich kredytów udzielanych gospodarstwom domowym w tej strefie. Zob. http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/policy/eb_special_373-report_en.pdf, http://ec.europa.eu/consumers/archive/rights/docs/consumer_credit_market_study_en.pdf

⁸ Wiele zaleceń mających na celu wzmocnienie ochrony konsumentów na europejskim rynku usług finansowych przedstawiono w raporcie *Consumer Protection Aspects of Financial Services* przygotowanym na zlecenie Parlamentu Europejskiego przez London Economics, 10.02.2014; http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507463/IPOL-IMCO_ET%282014%29507463_EN.pdf.

Stąd też prawnej ochronie konsumenta usług finansowych nadano w Unii Europejskiej charakter strategiczny, warunkujący rozwój transgranicznego świadczenia usług finansowych⁹.

2. Funkcjonowanie dotychczasowego systemu ochrony praw klientów podmiotów krajowego rynku finansowego

Ochrona prawna klienta na rynku usług finansowym obejmuje ochronę określonych dóbr i wartości niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania i rozwoju tego rynku¹⁰. Krajowy system ochrony klientów podmiotów rynku finansowego obejmuje wiele elementów, jednak stopień identyfikacji kompetencji poszczególnych jego instytucji jest niedostateczny, a dotychczasowe działania organów państwowych zajmujących się ochroną interesów klientów instytucji finansowych wymagają ścisłej koordynacji¹¹.

Zgodnie ze stanowiskiem Najwyższej Izby Kontroli ochrona praw klientów rynku finansowego w Polsce była w latach 2011–2013 nieskuteczna¹². Działalność Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznika Ubezpieczonych i powiatowych rzeczników konsumentów, choć prowadzona zgodnie z prawem, nie zapewniała odbiorcom usług finansowych dostatecznej ochrony, a skala nieprawidłowości na rynku przyczyniła się do znacznego spadku poziomu zaufania konsumentów do instytucji publicznych działających na rzecz ochrony ich praw.

NIK ustaliła w szczególności, że:

- 1) ponad 60 % wzorów umów stosowanych przez instytucje finansowe w stosunkach z konsumentami zawierało postanowienia niezgodne z przepisami lub naruszające interesy konsumentów;
- 2) ze względu na znaczną rozbudowę rejestru niedozwolonych klauzul umownych jego funkcjonalność była ograniczona, a korzystanie z niego utrudnione;

⁹ W dniu 10 grudnia 2015 r. Komisja Europejska opublikowała *Zieloną księgę w sprawie detalicznych usług finansowych (Green Paper on Retail Financial Services)*, COM(2015) 630 final. Celem konsultacji w ramach zielonej księgi jest zebranie opinii i stanowisk, jak poprawić wybór usług finansowych dla konsumenta oraz jak podnieść przejrzystość i konkurencyjność na rynku detalicznym usług finansowych. Kluczową kwestią w tym zakresie jest jednolity poziom ochrony interesów klientów w przypadku korzystania z usługi na poziomie transgranicznym. Dodatkowym celem jest ułatwienie prawdziwej transgranicznej podaży tych usług, tak aby poszczególne instytucje finansowe mogły działać w całym jednolitym rynku UE, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0630&from=EN>.

¹⁰ E. Rutkowska-Tomaszewska, *Ochrona prawna klienta na rynku usług bankowych*, Warszawa 2013, s. 27.

¹¹ Zob. pismo z dnia 25 czerwca 2014 r. Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów (SPS-023-26386/14) pt. *Wzmocnienie ochrony praw konsumentów rynków finansowych*, <http://www.sejm.gov.pl>.

¹² Wyniki kontroli planowej P/13/038 *Funkcjonowanie Systemu Ochrony Praw Klientów Podmiotów Rynku Finansowego* przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, 8.4.2014, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,6423,vp,8193.pdf>.

- 3) instytucja sądów polubownych, która z założenia umożliwić miała szybkie i niedrogi rozstrzygnięcie spraw pomiędzy klientami a usługodawcami, praktycznie nie funkcjonowała;
- 4) niski był poziom ochrony klientów parabanków (instytucji pożyczkowych), będący wynikiem braku odpowiednich przepisów regulujących działalność tych instytucji oraz braku nadzoru nad ich funkcjonowaniem;
- 5) niejasny podział kompetencji pomiędzy instytucjami odpowiedzialnymi za ochronę konsumentów zniechęcał poszkodowanych do dochodzenia swoich praw.

Najwyższa Izba Kontroli wskazała ponadto w swoich ustaleniach na pewne możliwości wzmocnienia systemu ochrony praw konsumentów (klientów), w szczególności poprzez: zwiększenie prewencyjnego oddziaływania na instytucje finansowe w celu ograniczenia praktyk naruszających interesy konsumentów (m.in. poprzez nagłaśnianie kar, podkreślanie ich nieuchronności); zacieśnienie współpracy między poszczególnymi instytucjami ochrony konsumenta w zakresie przekazywania informacji o praktykach podlegających sankcjom; usprawnianie narzędzi wspierających konsumentów w dochodzeniu ich praw oraz utworzenie łatwo identyfikowalnej, wyspecjalizowanej instytucji wspierającej ochronę konsumentów wszystkich sektorów rynku finansowego. Ustalenia i wskazania NIK stały się podstawą do przygotowania systemowych zmian w krajowym systemie ochrony klienta rynku finansowego.

3. Zakres zmian legislacyjnych w systemie ochrony konsumenta na poziomie krajowym

Strategicznym zamierzeniem zmian w obszarze krajowych ram prawnych ochrony konsumenta jest wzmocnienie jego ochrony. Według danych Komisji Europejskiej z 2014 r. poziom zaufania polskich klientów do publicznych instytucji ochrony konsumenta kształtował się na relatywnie niskim poziomie (53%) w porównaniu z pozostałymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej (średnia dla całej Unii Europejskiej (EU 28) wyniosła 61%)¹³.

Jedną z najważniejszych nowych regulacji w obszarze ochrony konsumenta jest zmiana ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów¹⁴, której celem jest zwiększenie bezpieczeństwa konsumentów na rynku usług finansowych, zapewnienie większej skuteczności ochrony interesów konsumentów oraz reforma systemu eliminowania z obrotu niedozwolonych postanowień wzorców umownych.

Istotną zmianą w dotychczasowym paradygmacie ochrony konsumenta, uzasadniająca nowelizację ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jest

¹³ Zob. *Consumers at home in the Single Market: Consumer Conditions Scoreboard, 2015 edition*, European Commission; http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/11_edition/docs/ccs2015scoreboard_en.pdf.

¹⁴ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1634). Weszła w życie w dniu 17 kwietnia 2016 r.

skuteczniejsze zwalczanie nieuczciwych praktyk rynkowych w sektorze usług finansowych polegających na oferowaniu konsumentowi produktu niedostosowanego do jego potrzeb (ang. *mis-selling*¹⁵). Do katalogu zakazanych praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów została dodana nazwana praktyka „proponowania konsumentom nabycia usług finansowych, które nie odpowiadają potrzebom tych konsumentów, ustalonym z uwzględnieniem dostępnych przedsiębiorcy informacji w zakresie cech tych konsumentów, lub proponowaniu nabycia tych usług w sposób nieadekwatny do ich charakteru” (art. 24 ust. 2 pkt 4). W uzasadnieniu do wprowadzenia tego nowego stypizowanego deliktu konsumenckiego wskazano, że nowe regulacje są inspirowane rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach członkowskich Unii Europejskiej, w szczególności w Wielkiej Brytanii, gdzie Urząd ds. Prowadzenia Operacji Finansowych (*Financial Conduct Authority*)¹⁶ stosuje wytyczne Urzędu ds. Usług Finansowych (*Financial Services Authority*) dotyczące zwalczania *missellingu*, określane mianem „nowego podejścia do usług finansowych”¹⁷. W jego ramach uznaje się, że usługi świadczone indywidualnym konsumentom powinny być dostosowane do ich potrzeb, a problemy pojawiające się na rynku usług finansowych nie dotyczą zasadniczo cech tych usług, ale oferowania ich niewłaściwej grupie konsumentów¹⁸.

Problem *missellingu* na krajowym rynku usług finansowych zidentyfikowano zwłaszcza w odniesieniu do umów kredytu hipotecznego denominowanego lub indeksowanego we frankach szwajcarskich¹⁹ oraz ubezpieczeń na życie i dożycie

¹⁵ Generalnie pojęcie *missellingu* oznacza niewłaściwą sprzedaż, określaną jako wątpliwe pod względem prawnym i etycznym praktyki, których celem jest jak największa sprzedaż usług finansowych, nawet jeżeli nie jest on potrzebny klientowi. Określenie jest także używane dla określenia praktyk polegających na świadomym wprowadzaniu klientów w błąd poprzez nieprzekazywanie przez instytucje finansowe właściwych i rzetelnych informacji na temat funkcjonowania usług finansowych.

¹⁶ FCA reguluje sektor usług finansowych w Wielkiej Brytanii i wchodzi w strukturę tamtejszego systemu nadzoru finansowego. Jako zintegrowany organ nadzoru konsumenckiego nad całym rynkiem finansowym jego rola obejmuje ochronę konsumentów, utrzymanie stabilności sektora oraz promowanie zdrowej konkurencji między dostawcami usług finansowych. Szerzej zob. P. Zawadzka, *Model nadzoru finansowego i sądowa kontrola decyzji nadzorczych w Wielkiej Brytanii*, [w:] *Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, red. nauk. J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński, Warszawa 2015, s. 131–139.

¹⁷ Szerzej The Financial Conduct Authority: Approach to Regulation, June 2011; http://www.fca.org.uk/static/pubs/events/fca_approach.pdf.

¹⁸ Na brytyjskim rynku finansowym w niedawnym czasie wystąpiła ogromna skala złych praktyk instytucji finansowych związanych z usługami ubezpieczeniowymi, świadczonych wraz z usługami bankowymi pod nazwami *Payment Protection Insurance*, *Personal Payment Insurance* – PPI. Nie tylko rosła tam niemalże lawinowo liczba skarg konsumentów na ich nieuczciwe zachowania rynkowe, ale także wzrastała wartość uzyskiwanych przez konsumentów odszkodowań. Zob. szerzej *Redress for payment protection insurance (PPI) mis-sales. Update on progress and looking ahead*, Financial Conduct Authority, August 2014, <https://www.fca.org.uk/static/documents/thematic-reviews/tr14-14.pdf>.

¹⁹ Umocnienie franka szwajcarskiego wobec złotego, które nastąpiło na początku 2015 r. miało wpływ na wzrost wysokości rat kredytów hipotecznych w CHF, dlatego też UOKiK podjął wobec banków udzielających takich kredytów działania monitorujące: czy mogło dojść do naruszenia zbiorowych interesów konsumentów w zakresie nieuwzględniania ujemnego wskaźnika LIBOR przy ustalaniu

z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym, zwanych potocznie polisolokata-
mi²⁰ oraz kredytów na niewielką kwotę, o krótkim terminie spłaty, charakteryzu-
jących się wysokimi kosztami (tzw. chwilówki)²¹.

Nowa regulacja ma niejako wymusić na instytucjach finansowych etyczne po-
stępowanie w zakresie świadczenia konsumentom usług finansowych. Powinny
one dokonywać oceny swoich usług pod kątem przydatności ich dla określonych
grup konsumentów. Zamierzeniem ustawodawcy, jak wynika z uzasadnienia,
było jednak to, aby dziania te nie kreowały po stronie przedsiębiorców żadnych
dodatkowych obowiązków dotyczących zbierania danych o konsumentach,
a obejmowały jedynie uwzględnianie takich cech konsumentów, które są rele-
wantne do rodzaju świadczonej usługi. Należy zwrócić w tym zakresie uwagę,
że zapewnienie adekwatności usługi finansowej do potrzeb klienta ma już swoją
szczegółową regulację w dyrektywie MiFID II (dyrektywa Parlamentu Europej-
skiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów
finansowych) mającej zastosowanie do podmiotów świadczących usługi inwe-
stycyjne lub prowadzących działalność inwestycyjną²². Krytycy przedstawionych

oprocentowania kredytów oraz żądania dodatkowych zabezpieczeń od konsumentów. Na początku
2016 r. Prezes UOKiK wydał pierwsze decyzje dotyczące ujemnego oprocentowania umów o kre-
dyt hipoteczny w CHF uznając, że banki, rozliczając umowy kredytowe we frankach szwajcarskich,
nie uwzględniały ujemnego oprocentowania. Tymczasem spadek poniżej zera wartości wskaźnika
LIBOR uwzględnianego przy obliczaniu oprocentowania tych kredytów powinien spowodować ob-
niżenie wysokości rat kredytów (w niektórych przypadkach ujemny LIBOR doprowadził do spadku
oprocentowania kredytu poniżej zera), https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12124.

²⁰ Tzw. polisolokaty to umowy zawierane w ramach współpracy bankowo-ubezpieczeniowej (*ban-
cassurancie*), zakładające podział środków w nieznaczej części na ubezpieczenie, a większości na
inwestowanie. Umowa jest zawierana na wiele lat, a w zakresie jej postanowień konsument jedno-
razowo lub w określonych okresach wpłaca określone kwoty, inwestycja może (ale nie musi, gdyż
możliwa jest również strata) przynieść zysk dopiero po wielu latach, np. 10, 15 zaś wcześniejsza rezy-
gnacja z zawartej umowy zazwyczaj oznacza utratę całości lub części środków. Klienci, którzy zawarli
umowy tzw. polisolokat, skarżyli się do Rzecznika Ubezpieczonych i Urzędu Ochrony Konkurencji
i Konsumentów na wprowadzanie w błąd w procesie podejmowania decyzji o lokowaniu środków.
Zdaniem klientów ofertę przedstawiano jako bezpieczną lokatę, a banki które oferowały takie usługi
nie informowały o ryzyku z nimi związanym ani o wysokich kosztach rezygnacji. W połowie grudnia
2012 r. Rzecznik Ubezpieczonych opublikował Raport dot. Ubezpieczeń na Życie z Ubezpieczenio-
wym Funduszem Kapitałowym, http://rf.gov.pl/pdf/Raport_UFK.pdf, stanowiący źródło informacji
dla odpowiednich organów nadzorczych. Postępowania UOKiK wobec kilkudziesięciu instytucji fi-
nansowych oferujących konsumentom takie umowy zakończyły się w wielu przypadkach decyzjami
o stwierdzeniu stosowania zakazanych praktyk godzących w zbiorowe interesy konsumentów. Zob.
szerzej, https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=11255. Na temat charakteru umowy i proble-
matyki regulacji tego typu usług finansowych zob. A. Michór, *Ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym
funduszem kapitałowym a ochrona konsumenta*, „Bezpieczny Bank” 2015, nr. 1, s. 156.

²¹ W przypadku tzw. chwilówek – pożyczek udzielanych na okres 30 dni lub krótszy – problemy
konsumentów dotyczą niedostatecznego poinformowania o opłatach związanych z nieterminową
spłatą, niejasnych zasad pobierania rat, braku dokumentacji spłat i rażąco zawyżonych kosztów
w stosunku do pożyczonej kwoty. Pożyczkodawcy często udzielają takich kredytów osobom, które
nie posiadają żadnej zdolności kredytowej, Zob. Raport – *Opłaty stosowane przez instytucje parabankowe*,
UOKiK, 2013.06, https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=10500.

²² Zob. J. Orlicka, *Zakaz stosowania klauzul abuzywnych i missellingu w znolizowanej ustawie o ochronie*

rozwiązań podnoszą, że pozbawiają one przedsiębiorców świadczących usługi finansowe pewności prawnej, gdyż przerzucają całkowitą odpowiedzialność za zawarcie umowy na instytucję finansową, ponieważ klient w każdym momencie będzie mógł zakwestionować przed Prezesem UOKiK „odpowiedność” i „adekwatność” usługi dla jego potrzeb²³. Niemniej jednak w praktyce przyjmując, że instytucja finansowa prawidłowo ostrzeże swego klienta o nieadekwatności usługi, skuteczność kwestionowania przez niego transakcji nie znajdzie uzasadnienia²⁴.

Nowelizacja dokonuje także kapitalnej przebudowy systemu abstrakcyjnej kontroli klauzul stosowanych we wzorcach umów zawieranych z konsumentami²⁵. Problem efektywności klauzul niedozwolonych stał się ostatnio głośny m.in. w związku z kredytami denominowanymi lub indeksowanymi w walutach obcych i tzw. polisolokatami²⁶. W ramach nowej regulacji następuje zmiana trybu abstrakcyjnej kontroli wzorców umownych z sądowno-administracyjnego na administracyjny z kontrolą sądową. Zgodnie z art. 23b ust. 1 zd. 1 ustawy,

konkurencji i konsumentów, „Prawo Asekuracyjne” 2015, nr 4, s. 36.

²³ C. Banasiński, M. Bychowska, *Między efektywnością administracji a pewnością sytuacji prawnej przedsiębiorców*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2015, nr 5(4), s. 68, <http://www.ikar.wz.uw.edu.pl>.

²⁴ W tym zakresie należy podzielić poglądy wyrażane przez J.Orlicką, *Zakaz stosowania...*, s. 46.

²⁵ W uzasadnieniu do zmian obecnego systemu eliminacji niedozwolonych postanowień wzorców umów z obrotu uznano jego funkcjonowanie za nieskuteczne, mimo bardzo dużej liczby orzeczeń w sprawach o uznanie postanowień wzorców umów za niedozwolone. Zidentyfikowane problemy o charakterze patologicznym to przede wszystkim masowe wnoszenie powództw o stwierdzenie abuzywności klauzul przez podmioty działające w tym zakresie głównie w celach zarobkowych, w szczególności przez organizacje quasi-konsumentkie (z informacji uzyskanych w Sądzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów wynika, że w okresie od 2012 r. do końca 2014 r. do sądu tego wpłynęło ok. 58 tys. pozwów. Jest to zatem stan patologiczny, w którym obok faktycznych pozwów poszkodowanych klientów powstał niejako „przemysł” dochodzenia kosztów sądowych (w tym zastępstwa procesowego) poprzez multiplikowanie powództw dotyczących tej samej klauzuli. Zob. T. Bagdziński, *Projekt zmian w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów oraz Kodeksie postępowania cywilnego – kilka subiektywnych uwag*, internetowy „Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2015, nr 4, s. 111, <http://www.ikar.wz.uw.edu.pl>.

²⁶ W zakresie umów ubezpieczeń na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym UOKiK zarzucił 17 towarzystwom ubezpieczeniowym, że stosując bardzo wysokie opłaty likwidacyjne z tytułu rozwiązania umowy, przekraczające często ponad 90% wartości powierzonych przez konsumenta środków, co czyni korzystanie z prawa do zrezygnowania z ubezpieczenia iluzorycznym, przerzucają na konsumentów koszty początkowe zawarcia ubezpieczenia, głównie wynagrodzenie pośredników ubezpieczeniowych. W ocenie Urzędu, koszty te powinny być zaliczane do ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej, którego ciężar spoczywa na przedsiębiorcy. W efekcie prowadzonych postępowań 16 ubezpieczycieli dobrowolnie zobowiązało się do znaczącego obniżenia opłat likwidacyjnych w istniejących umowach i wyeliminowania ich z nowych wzorców umownych. Zob. https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12132. W zakresie umów o kredyt walutowy denominowany lub indeksowany w CHF postanowienia uprawniające banki do ustalenia w sposób dowolny tabel kursów walut obcych, umożliwiając tym samym dowolne kształtowanie spreadu walutowego, zostały uznane za niedozwolone postanowienia umowne – wpisane z dniem 15 maja 2012 r. (poz. 3178, 3179 pozwany Bank Millennium) oraz 8 maja 2014 r. (poz. 5743 BRE Bank) do rejestru klauzul niedozwolonych.

to Prezes UOKiK wydaje decyzje o uznaniu postanowienia wzorca umowy za niedozwolony i zakazuje jego wykorzystywania. Dotychczas te kompetencje przysługiwały Sądowi Okręgowemu w Warszawie – sądowi ochrony konkurencji i konsumentów – SOKiK. W oparciu o prawomocne orzeczenie SOKiK Prezes UOKiK dokonywał wpisu takiego postanowienia do rejestru postanowień wzorców umownych uznanych za niedozwolone i dopiero po wpisaniu danego postanowienia do rejestru Prezes UOKiK uzyskiwał prawo do wszczęcia przeciwko przedsiębiorcy stosującemu takie postanowienie postępowania w sprawie praktyki naruszającej zbiorowy interes konsumentów i nałożenia na niego kary.

W decyzji o uznaniu postanowienia wzorca umowy za niedozwolony Prezes Urzędu może określić środki usunięcia trwających skutków naruszenia zakazu stosowania we wzorcach umów zawieranych z konsumentami niedozwolonych postanowień umownych, i w szczególności zobowiązać instytucję finansową do poinformowania konsumentów, będących stronami umów zawartych na podstawie wzorca o uznaniu go za niedozwolone postanowienia w sposób określony w decyzji, lub złożenia jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia o treści i w formie określonej w decyzji. Od decyzji Prezesa Urzędu przysługuje odwołanie do SOKiK. Niemniej jednak, zgodnie z art. 99d Prezes Urzędu ma prawo nadać decyzji w całości lub w części rygor natychmiastowej wykonalności, jeżeli wymaga tego ważny interes konsumentów. Ponadto zgodnie z nową regulacją Prezes UOKiK decyduje o nałożeniu na instytucję finansową kary już w tej samej decyzji, w której uznaje postanowienie wzorca umowy za niedozwolone i zakazuje jego stosowania. Kara taka, w wysokości do 10% obrotu osiągniętego w roku poprzedzającym wydanie decyzji, analogiczna do tej nakładanej przez Prezesa UOKiK w przypadku stosowania praktyk naruszających zbiorowy interes konsumentów, ma pełnić przede wszystkim funkcję prewencyjną jako najskuteczniejszy środek odstraszenia przedsiębiorców od stosowania tego rodzaju praktyk. Zwiększył się przy tym istotnie okres zagrożenia karą – możliwość wszczęcia przez Prezesa UOKiK postępowania w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone jest ograniczone obecnie 3-letnim okresem przedawnienia (art. 99f) w porównaniu do poprzedniej regulacji art. 479³⁹ kodeksu postępowania cywilnego (tekst jedn. z 2014 r., poz. 101 ze zm.), zgodnie z którym powództwo o uznanie postanowienia wzorca umowy za niedozwolone mogło zostać wytoczone w ciągu sześciu miesięcy od czasu, gdy przedsiębiorca zaniechał jego stosowania.

Wielimowaniu problemów związanych z dotychczasowym funkcjonowaniem rejestru, do którego wpisywano postanowienia uznane przez SOKiK, który był uważany za zbyt rozbudowany a przez to nieczytelny, służy nowa regulacja art. 31b ustawy, zgodnie z którą decyzje Prezesa UOKiK w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone nie będą już zamieszczane ani w tym, ani w żadnym innym rejestrze, ale w całości ich treść będzie obligatoryjnie publikowana na stronie internetowej Urzędu (na mocy art. art. 479⁴⁵ k.p.c.

rejestr niedozwolonych postanowień mownych będzie funkcjonował jeszcze przez 10 lat od wejścia w życie ustawy 18 kwietnia 2026 r., ale zmianie ulegnie jego funkcja: będzie miał charakter edukacyjno-informacyjny, a klauzule w nim zapisane będą stanowić wskazówkę co do ewentualnej abuzywności klauzul tożsamyh z wpisanymi do rejestru).

W ramach nowelizacji ustawy ostatecznie także przesądzono, jakie skutki dla osób trzecich ma uznanie postanowienia wzorca umowy za niedozwolone – co budziło duże kontrowersje w doktrynie i rozbieżności w orzecznictwie²⁷. Zgodnie z art. 23d „prawomocna decyzja o uznaniu postanowienia wzorca umowy za niedozwolone ma skutek wobec przedsiębiorcy, co do którego stwierdzono stosowanie niedozwolonego postanowienia umownego oraz wobec wszystkich konsumentów, którzy zawarli z nim umowę na podstawie wzorca wskazanego w decyzji”. Nie wywołuje ona zatem szerokich skutków – także na innych niż strona przedsiębiorców, stosujących w swoich wzorcach takie same postanowienia jak te uznane za niedozwolone (na mocy dotychczasowej regulacji art. 479⁴³ k.p.c. prawomocny wyrok miał skutek wobec osób trzecich od chwili wpisania uznanego za niedozwolone postanowienia wzorca umowy do rejestru klauzul niedozwolonych prowadzonego przez Prezesa UOKiK).

Nowelizacja ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów tworzy ponadto szereg nowych instrumentów prawnych zapewniających skuteczniejsze działania Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sferze ochrony konsumentów. Są to m.in. decyzje tymczasowe, wydłużenie okresu przedawnienia dla praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, możliwość publikowania ostrzeżeń publicznych, w tym na stronie internetowej urzędu, o możliwości stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów i ich prawdopodobnych skutków jeszcze przed wydaniem decyzji administracyjnej, gdy działania przedsiębiorcy mogą spowodować znaczne straty lub niekorzystne skutki dla szerokiego kręgu konsumentów, oraz instytucja tzw. „tajemniczego klienta”, której celem jest pozyskanie dowodów na okoliczność, że przedsiębiorca stosuje praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów.

²⁷ Już po uchwaleniu nowelizacji do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 5 sierpnia 2015 r. doszło do przesądzenia o właściwej wykładni przepisów regulujących rozszerzoną skuteczność wyroków stwierdzających abuzywny charakter klauzuli umownej. W dniu 20 listopada 2015 r. Sąd Najwyższy w składzie 7-osobowym podjął bowiem uchwałę (III CZP 17/15), która wyjaśnia rozbieżności w orzecznictwie dotyczące niedozwolonych postanowień wzorców umownych. Zgodnie z jej treścią nie ma możliwości, aby wielokrotnie pozywać tego samego przedsiębiorcę o uznanie sformułowania za niedozwolony wzorec umowy, który już raz znalazł się w rejestrze klauzul niedozwolonych. Jednocześnie to samo sformułowanie (wpisane do rejestru), wykorzystywane przez innego przedsiębiorcę, może być zaskarżone, co nie oznacza, że będzie również klauzulą niedozwoloną. Szerzej o zmianach tendencji w orzecznictwie sądów powszechnych w sprawach dotyczących powództw o uznanie postanowień wzorców umownych za niedozwolone zob. M.Strzelecki, *Orzecznictwo sądów powszechnych w sprawach kontroli abstrakcyjnej postanowień wzorców umownych w latach 2012–2015*, internetowy „Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2015, nr 4, s. 118, <http://www.ikar.wz.uw.edu.pl>.

Istotne zmiany w zakresie ochrony konsumenta wprowadziła także nowelizacja ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, prawo bankowe, kodeks cywilny, ustawy o kredycie konsumenckim i innych ustaw²⁸, której celem jest zwiększenie poziomu ochrony konsumentów korzystających z usług finansowych oferowanych przez podmioty udzielające kredytów konsumenckich nieobjętych obowiązkiem uzyskania zezwolenia KNF, a także umożliwienie skutecznego eliminowania z obrotu gospodarczego podmiotów wykonujących działalność regulowaną na rynku finansowym bez zezwolenia, tj. nielegalnie, w szczególności podmiotów prowadzących działalność z zamiarem oszustwa. Zmiany objęte nowelizacją polegają także na rozszerzeniu na wszystkie sektory rynku finansowego uprawnień Komisji Nadzoru Finansowego do prowadzenia postępowania wyjaśniającego wobec podmiotów, co do których zachodzi podejrzenie, że wykonują działalność bez zezwolenia, zaostrożenie sankcji karnej za prowadzenie działalności bankowej bez wymaganego zezwolenia, wprowadzenie ustawowych wymogów, których spełnienie warunkuje możliwość wykonywania działalności polegającej na udzielaniu kredytów konsumenckich ze środków własnych pożyczkodawcy, ograniczenie całkowitego kosztu kredytu konsumenckiego, wprowadzenie maksymalnej wysokości odsetek za opóźnienie w spłacie oraz odsetek od odsetek.

Strukturę instytucjonalną systemu ochrony klienta usług finansowych zmieniło powołanie Rzecznika Finansowego²⁹. Przedmiotowa ustawa reguluje także w sposób jednolity rozpatrywanie reklamacji przez podmioty rynku finansowego.

W dotychczasowym stanie prawnym nie istniały jednolite unormowania dotyczące procedury reklamacyjnej stosowanej przez podmioty rynku finansowego. Nie było także *explicite* określonych terminów rozpatrzenia reklamacji (skarg) składanych przez klientów. Nowa regulacja, na co wskazano w uzasadnieniu, ma wypełniać istniejącą w ocenie prawodawcy istotną lukę regulacyjną, która skutkowałą brakiem jakichkolwiek wspólnych standardów, jeśli chodzi zwłaszcza o terminy i sposób rozpatrywania reklamacji, a tym samym – wywoływała po stronie klientów instytucji finansowych, a zwłaszcza konsumentów, poczucie braku pewności prawa. Zwrócić jednak należy uwagę, że dla instytucji finansowych obowiązujące są „Zasady dotyczących procesu obsługi skarg przez instytucje finansowe”³⁰ z dnia 26 maja 2015 r., wydane przez Komisję Nadzoru Finansowego.

²⁸ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1357). Ustawa uwzględnia rekomendacje grupy roboczej Komitetu Stabilności Finansowej zawarte w raporcie – *Analiza działań organów i instytucji państwowych w odniesieniu do Amber Gold sp. z o.o.*, przyjętym przez Komitet w dniu 18 marca 2013 r., http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1159297/20130321_raport.pdf.

²⁹ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1348 z późn. zm.).

³⁰ Zob. https://www.knf.gov.pl/Images/zasady_procesu_obsługi_skarż_przez_instytucje_finance_21.05.2015_tcm75-41619.pdf.

wego (uchwała nr 192/2015, weszła w życie z dniem 18 grudnia 2015 r.). Zasady te odwołują się do dobrych praktyk wypracowanych w ramach samoregulacji przez sam rynek finansowy, nawiązują jednak bezpośrednio przede wszystkim do „Zasad ładu korporacyjnego dla instytucji nadzorowanych” (uchwała KNF nr 218/2014 z dnia 22 lipca 2014 r.), gdzie także odniesiono się do kwestii reklamacji i procesu ich rozpatrywania (§ 39–42). Mimo iż dokumenty nie stanowią obowiązującego prawa, niewątpliwie ze względu na oczekiwania organu nadzoru instytucje finansowe będą musiały się do nich dostosować, a w wielu zakresach obie regulacje się przenikają, co może stanowić źródło trudności w ich prawidłowym implementowaniu.

Do słowniczka pojęć – w ramach nowej ustawy – zostały wprowadzone definicja klienta podmiotu rynku finansowego, reklamacji, a także podmiotu rynku finansowego. Zgodnie z ustawą (art. 6) każdy podmiot będzie zobligowany do rozpatrzenia reklamacji w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania, przy zastosowaniu zasady wysłania. W szczególnie skomplikowanych przypadkach przewidziano możliwość wydłużenia terminu do 60 dni, jednak przy zachowaniu dodatkowych warunków formalnych, włącznie z obowiązkowym powiadomieniem klienta o zaistniałych okolicznościach (art. 7). W sytuacji niedochowania narzuconych terminów, będzie to uznanie, iż podmiot rynku finansowego rozpatrzył reklamację pozytywnie, tj. zgodnie z wolą wnoszącego. Niewątpliwie ustalenie jednolitej procedury i terminów rozpatrywania reklamacji przyczyni się do podniesienia poziomu zaufania do rynku finansowego jako całości.

Rzecznik Finansowy, którego podstawowym zadaniem jest reprezentowanie interesów klientów podmiotów rynku finansowego, stanowi szczególnego rodzaju instancję odwoławczą w trybie rozpatrywania reklamacji przez podmioty rynku finansowego. Po wyczerpaniu trybu rozpatrywania reklamacji to do niego klient może zwrócić się z wnioskiem bądź skargą o zbadanie indywidualnej, negatywnie rozpatrzonej reklamacji. Powołanie Rzecznika Finansowego ma zgoła inne znaczenie dla rynku ubezpieczeniowego, na którym aktywnie działał dotychczas Rzecznik Ubezpieczonych³¹. Rzecznik Finansowy przejął bowiem dotychczasowe kompetencje Rzecznika Ubezpieczonych, przy czym obszarem jego kompetencji został objęty cały rynek finansowy. Poza rozpatrywaniem indywidualnych skarg i wniosków związanych z reklamacjami, kompetencje Rzecznika obejmują m.in.: opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących organizacji i funkcjonowania podmiotów rynku finansowego; występowanie do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących organizacji i funkcjonowania rynku finansowego w razie zaistnienia takiej potrzeby; informowanie właściwych organów nadzoru i kontroli o dostrzeżonych nieprawidłowościach w działaniu podmiotów rynku finansowego; stwarzanie możliwości polubowne-

³¹ Szerzej Zob. D. Maśniak, *Znaczenie ustawowych zasad wnoszenia reklamacji i powołania Rzecznika Finansowego dla rynku ubezpieczeniowego*, „Prawo Asekuracyjne” 2015, nr 4, s. 21.

go i pojednawczego rozstrzygnięcia sporów między klientami podmiotów rynku finansowego a tymi podmiotami; inicjowanie i organizowanie działalności edukacyjnej i informacyjnej w dziedzinie ochrony interesów klientów podmiotów rynku finansowego, a także – w określonych przypadkach – przeprowadzanie postępowania mediacyjnego. Rzecznik może ponadto wytaczać powództwa na rzecz klientów w sprawach dotyczących nieuczciwej praktyki rynkowej podmiotów rynku finansowego, jak również – za zgodą powoda – wziąć udział w toczącym się już postępowaniu sądowym.

Istotną regulacją wprowadzoną w ramach ustawy jest obligatoryjne postępowanie pozasądowe, w ramach którego podmiot rynku finansowego będzie miał obowiązek przystąpienia do postępowania mediacyjnego. Rzecznik przeprowadza takie postępowanie na wniosek klienta podmiotu rynku finansowego. W przypadku braku polubownego zakończenia postępowania, Rzecznik sporządza opinię, w której należy zawrzeć w szczególności ocenę prawną stanu faktycznego w przedmiotowym postępowaniu. Rozwiązanie to wpisuje się w szeroko propagowane na rynku finansowym alternatywne sposoby rozwiązywania sporów, które stanowią szansę na uniknięcie kosztownych i długotrwałych postępowań sądowych. Obligatoryjność uczestnictwa w tym postępowaniu podmiotu rynku finansowego odróżnia je jednak w sposób kapitalny od innych polubownych postępowań – przed Sądem Polubownym działającym przy KNF oraz przed Bankowym Arbitrażem Konsumenckim działającym przy Związku Banków Polskich, gdzie udział jest fakultatywny. Niemniej jednak dopiero praktyka pokaże, czy zakładane przez prawodawcę podwyższenie poziomu ochrony klientów podmiotów rynku finansowego w istocie zostanie osiągnięte.

Zakończenie

Rynek usług finansowych jest rynkiem, na którym konsumenci są szczególnie narażeni na ryzyko. Usługi finansowe wiążą się bowiem nieodzownie z ryzykiem ekonomicznym i zagrożeniem naruszania interesów klientów będących nieprofesjonalnymi uczestnikami rynku. Coraz większy stopień skomplikowania usług finansowych świadczonych przez instytucje finansowe a jednocześnie długotrwały charakter zobowiązań finansowych wiążących się z ich nabyciem sprawia także, że ochrona interesów konsumentów na rynku usług finansowych wymaga interwencji regulacyjnej państwa. Niemniej jednak ciągle aktualne jest pytanie, gdzie jest granica interwencji państwa w sferze ochrony konsumenta rynku finansowego „przed nim samym” w granicach samodzielności i świadomości w podejmowanego przez niego ryzyka związanego z korzystaniem z usług finansowych?³² Sądzę, że ochrona ta powinna być przede wszystkim ukierunko-

³² W uzasadnieniu wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie (sygnatura akt I C 270/15) oddalającego powództwo osoby poszkodowanej przez Finroyal FRL Capital Limited – podmiotowi, który przyjmował depozyty od swoich klientów bez zezwolenia Komisji Nadzoru Finansowego – przeciwko

wana na ochronę konsumenta przed niepożądanymi, niezgodnymi z prawem działaniami instytucji finansowych z poszanowaniem jednak zasady równości stron i zasad konstytucyjnych. Nie może być także realizowana przez incydentalne ingerowanie w treść umów zawieranych pomiędzy instytucjami finansowymi a ich klientami, kiedy nie ma na to dostatecznych podstaw, a co gorsza, może to negatywnie oddziaływać na stabilność finansową i bezpieczeństwo powierzonych bankom środków³³.

Niewątpliwie po niedawnym kryzysie finansowym nastąpiła zmiana paradygmatu regulacyjno-nadzorczego na rynku finansowym, czego częścią jest zmiana w podejściu do ochrony konsumentów usług finansowych³⁴. Wraz z intensywnymi działaniami w zakresie budowy nowej architektury regulacyjnej i nadzorczej, biorąc pod uwagę także przesłanki związane ze stabilnością finansową i bezpieczeństwem rynku finansowego, tworzenie na poziomie europejskim i krajowym jednolitych standardów ochrony konsumenta (klienta) usług finansowych dopełnia europejską sieć bezpieczeństwa finansowego.

Mając na uwadze to, że niewłaściwa ochrona konsumenta na rynku usług finansowych może mieć negatywne skutki nie tylko dla nich samych, ale także dla jednolitego rynku europejskiego, polityka ochrony konsumenta zostaje nakierowana na sferę niewłaściwej i nierzetelnej sprzedaży usług finansowych, niedopasowanych do potrzeb klienta. Stąd następuje kapitalna zmiana w zakresie i celu regulacji ochrony konsumenta, gdzie likwidacja asymetrii informacji pomiędzy stronami usługi finansowej realizowana poprzez liczne wymogi informacyjne oferowanej mu usługi ustępuje obecnie wymaganej świadomości instytucji finansowej co do charakteru proponowanej przez nią usługi finansowej konkretnemu konsumentowi. To nowe podejście przewiduje nastawienie na eliminowanie sytuacji, gdy niewłaściwie dobrana usługa finansowa może spowodować w przypadkach masowego jej oferowania straty po stronie konsumentów.

Skarbowi Państwa znalazło się następujące stwierdzenie, istotne z punktu widzenia powinności państwa w sferze usług finansowych: „państwo nie może odpowiadać za każdy przypadek powstania uszczerbku w majątku obywatela, jeżeli on sam podjął określone decyzje inwestycyjne”, https://www.knf.gov.pl/Images/KNF_Finroyal_27012016_tcm75-44427.pdf.

³³ W opinii Cezarego Kosikowskiego poświęconej prezydenckiemu projektowi pomocy dla osób zadłużonych we frankach szwajcarskich z dnia 15 stycznia 2016 r. (projekt ustawy o sposobach przywrócenia równości stron niektórych umów kredytu i umów pożyczki, <http://www.prezydent.pl/kancelaria/aktywnosc-ministrow/art,187,kredyty-walutowe-beda-przeliczane-po-tzw-kursie-sprawiedliwym.html>) nawet istotna zmiana wysokości kursu waluty nie może być podstawą do ustawowej ingerencji państwa w umowne stosunki kredytowe, ponieważ zmienność jest naturalną cechą kursów walut. Tym samym obciążenie mocą ustawy kosztem zmiany kursu waluty wyłącznie banków narusza podstawowe zasady konstytucyjne, takie jak m.in. zasadę społecznej gospodarki rynkowej, wolności gospodarczej, równości wobec prawa, ochrony własności oraz demokratycznego państwa prawa. Zob. *Konstytucja i franki*, „Gazeta Wyborcza” 4.03.2016.

³⁴ Zob. J. Monkiewicz, M. Monkiewicz, *Ochrona konsumentów w nowym paradygmacie regulacyjnym rynków finansowych*, [w:] *Tendencje rozwoju ochrony konsumentów na rynku ubezpieczeniowym. Nowe koncepcje i rozwiązania*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2015/1, nr 18, s. 6, http://rf.gov.pl/pdf/zeszyt18_net.pdf.

Nowe regulacje w zakresie szybszego i bardziej skutecznego eliminowania z obrotu klauzul umowych naruszających interesy konsumentów, w tym zmieniony tryb abstrakcyjnej kontroli wzorców umownych, zwiększenie zagrożenia wysoką karą za stosowanie w swoich wzorcach niedozwolonych postanowień umownych, zapewne spełnią oczekiwania prewencyjne i tym samym wzmocnią ochronę konsumenta. Zapewnienie ustawowego trybu i terminów rozpatrywania przez podmioty rynku finansowego reklamacji składanych przez klientów niewątpliwie przyczynią się do podwyższenia poziomu ochrony osób korzystających z usług finansowych.

Zmiany regulacyjne w polskim prawie w zakresie ochrony konsumenta usług finansowych przez to jednak, że nakładają bardzo wiele nowych obowiązków dla instytucji finansowych zagrożonych dotkliwymi sankcjami, mogą także stanowić źródło ryzyka systemowego na rynku finansowym. Można także obawiać się, że rzeczywiste koszty dostosowania regulacyjnego instytucji finansowych do nowych ram prawnych ochrony konsumenta poniosą właśnie ci, których ochrona jest wzmocniana.

Na krajowym rynku finansowym konsumenci, którzy chcą dochodzić swoich praw, mogą zwrócić się do szeregu instytucji publicznych. Niemniej jednak podział kompetencji między nimi jest jednak rozproszony i niejasny dla nieprofesjonalnych uczestników rynku. Dlatego tak ważna jest informacja o przysługujących konsumentom prawach do dochodzenia roszczeń, jak również nadanie większej wagi sądownictwu polubownemu. Oznacza to, że na obecnym etapie konstruowania systemu ochrony konsumenta usług finansowych przy zwiększonej liczbie regulacji najważniejsze będzie zapewnienie ich efektywnego stosowania oraz zapewnienie ich spójności.

W konsekwencji zmian instytucjonalnych w systemie ochrony konsumenta, po utworzeniu kolejnej wyspecjalizowanej instytucji tej ochrony, jaką jest Rzecznik Finansowy, i istotnym wzmocnieniu kompetencji Prezesa UOKiK oraz przyznania mu wysokiego poziomu dyskrecjonalności w zakresie orzekania najważniejsze dla skuteczności ochrony konsumentów na rynku usług finansowych jest dobre wpisanie instytucji działających na rzecz ochrony konsumentów w krajową sieć bezpieczeństwa finansowego, i oparcie ich działania na funkcjonalnej współpracy z regulatorami sektorowymi rynku finansowego. Jest to tym bardziej ważne, że Komisja Nadzoru Finansowego jako wyspecjalizowany i zintegrowany organ nadzoru nad rynkiem finansowym pełni doniosłą rolę w zakresie zapewnienia ochrony interesów uczestników rynku finansowego, co stanowi ustawowy cel nadzoru nad rynkiem finansowym. W tym zakresie istotnym zagrożeniem może być swoista konkurencja instytucjonalna i regulacyjna między podmiotami publicznymi zaangażowanymi w ochronę konsumenta na rynku usług finansowych. Tymczasem rynek finansowy wymaga podejścia systemowego a zatem uwzględnienia i poszanowania istniejących już instytucji i nadanych im zadań oraz regulacji przyjętych zarówno na poziomie europejskim jak i krajowym.

Anna Jurkowska-Zeidler

**CONSEQUENCES OF CHANGES IN THE SYSTEM OF PROTECTION
OF THE CONSUMERS OF FINANCIAL SERVICES**

There have been a number of legislative measures undertaken recently both at the national and European level in order to strengthen the protection of the consumers of financial services. The most important challenge for the regulators of the financial market is to find solutions representing a compromise between consumers' interests and the public good which would ensure financial stability and security of funds entrusted to financial institutions in the sphere of their protection. The Author analyzes the most important new regulations and identifies their meaning and implications for the system of consumer protection within the financial services market.