



**Anna Jurkowska-Zeidler\***

*Uniwersytet Gdański*

## **ROLA PAŃSTWA W ROZWIĄZYWANIU KOLIZJI INTERESÓW NA RYNKU USŁUG FINANSOWYCH**

### **1. Wprowadzenie**

Kolizje interesów są niemal wpisane w istotę funkcjonowania rynku finansowego, gdzie świadczone usługi polegają na powierzaniu (deponowaniu, inwestowaniu, przekazywaniu) przez podmioty nieprofesjonalne środków pieniężnych instytucjom finansowym posiadającym z reguły status instytucji zaufania publicznego. Klienci, jako nieprofesjonalni uczestnicy rynku finansowego, w warunkach coraz większej kompleksowości i skomplikowania usług finansowych, nie identyfikują należycie zagrożeń i ryzyka z nimi związanych, a przez to narażają się na gwałtowny wzrost zadłużenia, a nawet utratę środków powierzonych instytucjom finansowym. Instytucje finansowe z kolei coraz częściej transferują ryzyko oraz koszty usług finansowych na swoich klientów.

Instytucjonalna ochrona konsumentów (klientów) na rynku finansowym stała się nowym elementem sieci bezpieczeństwa finansowego w efekcie globalnego kryzysu finansowego. Naruszenie zaufania konsumentów do instytucji i rynków finansowych ma bowiem doniosłe skutki dla bezpieczeństwa i stabilności finansowej. Z drugiej strony konsument pewny swojej pozycji oraz mający poczucie bezpieczeństwa powierzonych instytucjom finansowym środków ma większą skłonność do deponowania i inwestowania środków na rynku finansowym, co sprzyja rozwojowi tego rynku i w konsekwencji w długim okresie ma pozytywny wpływ na cały system finansowy i wzrost gospodarczy. Sprawia to, że wzrasta rola państwa w regulacji i nadzorze rynku finansowego w celu ochrony konsumentów i w rozwiązywaniu kolizji interesów na rynku usług finansowych. Zachodzące lub projektowane w ostatnim okresie zmiany w systemie ochrony klienta usług finansowych na poziomie Unii Europejskiej, a także liczne inicja-

---

\* [anna.jurkowska@prawo.ug.edu.pl](mailto:anna.jurkowska@prawo.ug.edu.pl)

tywy regulacyjne podejmowane na poziomie krajowym dowodzą zmiany paradygmatu regulacyjnego i nadzorczego w tym obszarze.

## 2. Zasada społecznej gospodarki rynkowej i rynek finansowy

Artykuł 20 Konstytucji<sup>1</sup>, wyrażający zasadę społecznej gospodarki rynkowej i czyniący z niej podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, opiera tę zasadę w szczególności na wolności działalności gospodarczej. Niemniej jednak pojmowanie wolności przedsiębiorczości wyłącznie jako wolności „od” ingerencji władz publicznych, jest już zasadniczo nieadekwatne do współczesnych polskich uwarunkowań<sup>2</sup>. Jako model gospodarczego ustroju państwa, społeczna gospodarka rynkowa nie tylko nie wyklucza, ale wręcz wymaga stworzenia odpowiednich narzędzi ingerencji państwa<sup>3</sup>. Konstytucja dopuszcza wszakże takie rozwiązania ekonomiczne, w których miejsce wolności gospodarczej zajmują działania inwencyjne i reglamentacyjne podejmowane przez władze publiczne<sup>4</sup>. Takie ograniczenia wolności gospodarowania, które stanowią publicznoprawny mechanizm ingerencji w sferę prawa prywatnego, przewiduje wprost art. 22 Konstytucji, uznając jednak, że ograniczenia takie mogą mieć charakter jedynie wyjątkowy – dopuszczalne są tylko w drodze ustawy i tylko wówczas, gdy mają na uwadze ważny interes publiczny<sup>5</sup>.

Wyznacznikiem ograniczania zasady wolności gospodarczej stało się wprowadzanie ogólnych reguł determinujących ramy wpływania przez państwo na kształt funkcjonowania rynku finansowego, jak i podmiotów na nim działających. Szczególny reżim prawny rynku finansowego i jego odrębny od innych segmentów rynku charakter oznacza poddanie go szczególnej organizacji i nadzorowi ze strony państwa<sup>6</sup>. W sferze funkcjonowania rynku finansowego regulacyjna ingerencja państwa była i jest największa. Pozostawienie bowiem regulacji tego rynku tylko mechanizmowi rynkowemu nie jest rozwiązaniem optymalnym, może zaburzyć funkcjonowanie systemu finansowego państwa, a także z pewnością nie zapewnia zdeponowanym lub zainwestowanym tam środkom finansowym należytej ochrony. Konieczność zapewnienia bezpieczeństwa środków pieniąż-

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>2</sup> J. Ciapała, *Pojmowanie wolności przedsiębiorczości w kontekście współczesnych uwarunkowań*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 2, s. 3–18.

<sup>3</sup> K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 20 Konstytucji*, [w:] Konstytucja RP, red. M. Safian, L. Bosek, t. 1, Warszawa 2016, s. 528.

<sup>4</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 57.

<sup>5</sup> Szerzej C. Kosikowski, *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w praktyce stosowania Konstytucji RP*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005, s. 37.

<sup>6</sup> C. Kosikowski, *Pojęcie wewnętrznego rynku finansowego UE oraz jego szczególny reżim prawny*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej w systemie polskiego prawa finansowego*, Białystok 2010, s. 94–95, także C. Kosikowski, M. Olszak, *Od prawa bankowego do prawa rynku finansowego*, [w:] *System prawa finansowego*, t. 1: *Prawo walutowe, prawo dewizowe, prawo rynku finansowego*, red. J. Głuchowski, Warszawa 2010, s. 210.

nych gromadzonych i inwestowanych na rynku finansowym oraz ochrony interesów uczestników tego rynku<sup>7</sup>, uzasadnia poddanie go szczegółowej regulacji i nadzorowi administracyjnemu<sup>8</sup> sprawowanemu przez Komisję Nadzoru Finansowego<sup>9</sup>.

Nadanie z mocy art. 20 Konstytucji szczególnego znaczenia pojęciu „społeczna gospodarka”, oznacza odejście od czysto liberalnego pojmowania ustroju gospodarczego, które odrzucało jakąkolwiek ingerencję państwa w funkcjonowanie mechanizmów. Użyte w art. 20 sformułowanie „społeczna gospodarka rynkowa”, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego<sup>10</sup>, należy rozumieć jako dopuszczalność korygowania praw rynku przez państwo w celu uzyskania realizacji określonych potrzeb społecznych, niemożliwych do spełnienia przy całkowicie swobodnym funkcjonowaniu praw rynkowych<sup>11</sup>. Przy czym od strony normatywnej sformułowanie to oznacza zobowiązanie państwa do podejmowania działań łagodzących społeczne skutki funkcjonowania praw rynku, ale jednocześnie dokonywanych przy poszanowaniu tych praw<sup>12</sup>. Z art. 20 Konstytucji wynika obowiązek państwa, by stworzyć odpowiednie „reguły gry” dla uczestników rynku<sup>13</sup>. Trybunał wskazał w tym kontekście, że społeczna gospodarka rynkowa, o której mowa w art. 20 Konstytucji, wspiera się na solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, co zakłada koncepcję równowagi interesów uczestników rynku i zarazem poszanowania ich autonomii.

Regulacje prawne dążą do ukształtowania relacji pomiędzy instytucjami finansowymi (bankami, zakładami ubezpieczeń, firmami inwestycyjnymi dostawcami usług płatniczych itd.) jako podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą a ich klientami (konsumentami) w taki sposób, aby osiągnąć pewien stopień równowagi, co wiąże się z koniecznością wyważenia rozbieżnych interesów<sup>14</sup>. W interesie instytucji finansowych jest to, aby ingerencja państwa w ich

<sup>7</sup> Szerzej nt. celów, struktury instytucjonalnej i środków nadzoru finansowego: H. Gronkiewicz-Waltz, *Europejski system nadzoru finansowego jako skutek kryzysu finansowego*, [w:] *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, Warszawa 2011, s. 189; M. Fedorowicz, *Nadzór nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej*, Warszawa 2013; M. Dyl, *Środki nadzoru na rynku kapitałowym*, LEX 2012, R. Mroczkowski, *Nadzór nad funduszami inwestycyjnymi*, LEX 2012.

<sup>8</sup> C. Kosikowski, *Organizacja i funkcjonowanie kontroli i nadzoru państwa wobec gospodarki w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, Warszawa 2005, s. 113 i nast.

<sup>9</sup> J. Gluchowski, *Komisja Nadzoru Finansowego oraz Urząd Komisji Nadzoru Finansowego*, [w:] *System prawa finansowego*, t. 4: *Prawo walutowe, prawo dewizowe, prawo rynku finansowego*, red. J. Gluchowski, Warszawa 2010, s. 141 i nast. także A. Nadolska, *Komisja Nadzoru Finansowego w nowej instytucjonalnej architekturze europejskiego nadzoru finansowego*, LEX 2014.

<sup>10</sup> Wyrok TK z dnia 29 stycznia 2001 r., K 17/00 (Dz.U. z 2001 r. Nr 11 poz. 90).

<sup>11</sup> P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 1999, s. 39.

<sup>12</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1997, s. 105.

<sup>13</sup> K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 20 Konstytucji...*, s. 525.

<sup>14</sup> C. Kosikowski, *Problemy reglamentacji działalności gospodarczej w Polsce*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. D. Dąbek, P. Dobosz, I. Skrzydło-Niżnik, M. Smaga, Kraków 2001, s. 363.

działanie wywierała jak najmniejszy skutek (związany najczęściej z ograniczeniami o charakterze administracyjnoprawnym, których skutki wiążą się z kosztami obciążającymi efekty prowadzonej działalności), a w interesie klientów jest zapewnienie im w drodze interwencji państwa jak największego poziomu ochrony. Istotne jest to, że za jeden z podstawowych czynników determinujących miejsce poziomu równowagi pomiędzy tymi dwoma ścierającymi się interesami uznaje się interes publiczny<sup>15</sup>.

Wielkość środków finansowych powierzonych przez deponentów i inwestorów instytucjom funkcjonującym na rynku finansowym w połączeniu z różnymi rodzajami ryzyka (ryzyko utraty powierzonych środków, asymetria informacji, ryzyko złego zarządzania powierzonymi środkami, ryzyko narzucania klientom naruszających ich interesy warunków umownych), związanymi z finansowaniem tymi środkami świadczonych usług, ich skomplikowanie, a także złożona struktura samych instytucji finansowych oraz relacji zachodzących na rynku finansowym sprawia, że w interesie publicznym jest zapewnienie mu bezpieczeństwa i stabilności<sup>16</sup>.

Stabilność rynku finansowego ma charakter dobra publicznego podlegającego ochronie prawnej<sup>17</sup>, dlatego też w obszarze tworzenia ram prawnych podejmowania i prowadzenia działalności na rynku finansowym celem jest przede wszystkim zapewnienie jego prawidłowego (stabilnego) funkcjonowania oraz bezpieczeństwa środków powierzonych instytucjom finansowym. Regulacje te składają się na prawo rynku finansowego<sup>18</sup>.

### **3. Dopuszczalność i zasadność ustawowej ingerencji państwa w stosunki cywilnoprawne powstałe pomiędzy instytucjami finansowymi a ich klientami**

Niedawny światowy kryzys finansowy skutkowało na rynku finansowym różnymi zagrożeniami, z których najważniejsze dotyczyło utraty zaufania przez klientów do instytucji finansowych. Jednocześnie w niektórych państwach po-

<sup>15</sup> Tamże, s. 365.

<sup>16</sup> Szerzej A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.

<sup>17</sup> Ingerencje i interwencje na rynku finansowym są uzasadnione w sytuacji, gdy dochodzimy do wniosku, że utrzymanie stabilności systemu finansowego jest dobrem publicznym/dobrem wspólnym i leży w interesie całego społeczeństwa. Taki argument, można wykorzystać w kontekście prowadzonych rozważań związanych z angażowaniem się państwa w pomoc finansową dla instytucji finansowych, zwłaszcza tych, które można zaliczyć do instytucji zaufania publicznego. Zob. A. Alińska, K. Wasiak, *Czy stabilność systemu finansowego można uznać za dobro publiczne?*, Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2014, nr 198, cz. 1: *Finanse – problemy – decyzje 2014*, s. 13 i n. także P. Błaszczak, S. Zwierzchlewski, *Stabilność finansowa jako dobro publiczne*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu 2010, nr 139, s. 7.

<sup>18</sup> Szerzej E. Fojcik-Mastalska, *Prawo rynku finansowego w systemie prawa*, s. 19, C. Kosikowski, *Nowe prawo rynku finansowego Unii Europejskiej*, s. 27, [w:] *Prawo rynku finansowego. Doktryna. Instytucje. Praktyka*, red. A. Jurkowska-Zeidler, M. Olszak, Warszawa 2016.

jawiał się problem kredytów denominowanych lub indeksowanych w walutach obcych (najczęściej we frankach szwajcarskich) oraz złych praktyk w zakresie świadczenia usług ubezpieczeniowych powiązanych z inwestycjami na rynku kapitałowym. Polski ustawodawca rzadko jednak, wobec zasady swobody umów (art. 353<sup>1</sup> kodeksu cywilnego) i swobody działalności gospodarczej, stanowiącej podstawę gospodarki rynkowej, angażuje się w interwencyjne kształtowanie stosunków umownych, a zwłaszcza w ich zmianę lub rozwiązanie<sup>19</sup>. Niemniej jednak wobec istotnego zwiększenia wartości zadłużenie kredytowego denominowanego lub indeksowanego we frankach szwajcarskich (z początkiem 2015 r. nastąpił istotny wzrost kursu tej waluty)<sup>20</sup>, co istotnie wpłynęło na problemy klientów banków z ich spłatą, są podejmowane inicjatywy legislacyjne zmierzające do ustawowej modyfikacji treści zawartych umów kredytowych z bankami<sup>21</sup>. Zagadnieniem o kapitalnym znaczeniu jest zatem dopuszczalność i zasadność takiej interwencji ustawowej wobec zasad chronionych konstytucyjnie.

Prawodawca może tylko w wyjątkowych, uzasadnionych nadzwyczajnymi okolicznościami sytuacjach wkraczać w sferę stosunków regulowanych umowami prawa cywilnego. Wolność umów, przyjmowana jako zasada kierunkowa

<sup>19</sup> Takie przeznaczenie miał złożony 6 marca 2009 r. (druk nr 1926), odrzucony ostatecznie przez parlament ze względu na wątpliwości co do zgodności z Konstytucją, poselski projekt ustawy o zapobieżeniu skutkom społeczno-gospodarczym związanym z wprowadzeniem do obrotu gospodarczego niektórych złożonych instrumentów pochodnych. Według ówczesnych danych szacunkowych negatywna wycena transakcji opcyjnych wynosiła ok. 15 mld zł, co powodowało że problem z opcjami był w tamtym czasie oceniany jako jedno z największych zagrożeń dla stabilności polskiej gospodarki, w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw eksportowych. Przewidywanym celem ustawy było zapobieżenie negatywnym skutkom dla gospodarki i budżetu państwa, wynikającym z wykonywania asymetrycznych umów o opcje walutowe z bankami lub firmami inwestycyjnymi, zawartych w wyniku dopuszczenia się nieuczciwych praktyk, w których to umowach strony zostały zdaniem wnioskodawców nierównomiernie obciążone ryzykiem inwestycyjnym w ten sposób, że jedna strona ponosiła ryzyko w nieoograniczonym zakresie a ryzyko drugiej strony (banku, firmy inwestycyjnej) było ograniczone poprzez zastosowanie w tych umowach tzw. „barier wyłączeniowych”, które powodowały wygaśnięcie zobowiązań po stronie banków. Z dniem wejścia w życie ustawy wykonanie asymetrycznych umów o opcje walutowe miało zostać wstrzymane a strony zobowiązane do podjęcia negocjacji zmierzających do zawarcia ugody w sprawie postanowień umowy, a następnie jej realizacji na warunkach określonych w ugodzie; [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/A586DB-564D2E23EDC12575A200317659/\\$file/1926.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/A586DB-564D2E23EDC12575A200317659/$file/1926.pdf).

<sup>20</sup> Głosy w debacie publicznej nt. zbyt liberalnej polityki banków w latach 2005–2006, kiedy udzielono największej takich kredytów, oraz rekomendacji nadzorczych w tym obszarze przypominają na swoich stronach internetowych Komisja Nadzoru Finansowego, [https://www.knf.gov.pl/Images/przypomnienie\\_publicznej\\_dyskusji\\_CHF\\_tcm75-40728.pdf](https://www.knf.gov.pl/Images/przypomnienie_publicznej_dyskusji_CHF_tcm75-40728.pdf).

<sup>21</sup> W kancelarii Prezydenta RP przygotowano najpierw projekt ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. który przewidywał przymusowe przewalutowanie kredytów denominowanych lub indeksowanych we franku szwajcarskim po „kursie sprawiedliwym” (<http://www.prezydent.pl/kancelaria/aktywnosc-ministrow/art,187,kredyty-walutowe-beda-przeliczane-po-tzw-kursie-sprawiedliwym.html>), a w dniu 2 sierpnia 2016 r. do Sejmu wpłynął drugi prezydencki projekt: projekt ustawy o zwrocie niektórych świadczeń wynikających z umów kredytu i pożyczki (<http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,307,-prezentacja-projektu-ustawy-frankowej.html>). Przewiduje on zwrot klientom tzw. spreadów, czyli kwot nienależnie pobranych przez bank przy wymianie walut.

prawa prywatnego, na gruncie wszystkich systemów prawnych napotyka ograniczenia wynikające z reguł moralnych i obyczajowych, porządku publicznego, bezpieczeństwa prawnego, potrzeby ochrony praw innych uczestników obrotu itd. Ze względu jednak na źródła konstytucyjne wolności umów, ograniczenia te nie mogą być przejawem dowolnej i arbitralnej decyzji ustawodawcy.

Trybunał Konstytucyjny w swoich stanowiskach wyrażonych w sprawie K 6/92 (OTK ZU 1992/13) oraz K 22/96 (OTK ZU 1997/5–6/71) stwierdził że, arbitralna, ingerencja bezpośrednia ustawodawcy w regulację zawartych umów jest dopuszczalna w wyjątkowych sytuacjach państwa lub gdy świadczenie jednej ze stron umowy jest w rażąco sposób nieekwiwalentne i narusza konstytucyjne prawa innych podmiotów. Oznacza to, że zasada *pacta sunt servanda* w praktyce stosowania prawa i doktrynie traktowana jako jedna z podstawowych zasad wyrażających istotę ładu publicznego w państwie i bezpieczeństwa obrotu prawnego nie ma waloru absolutnego, na co wskazuje także art. 357 kodeksu cywilnego zezwalający na modyfikację treści umowy przez sąd. W szczególnych zatem okolicznościach dopuszcza się, mimo wielu wątpliwości, że ustawodawca powodowany wyraźnym i przemożnym interesem społecznym (publicznym) w sposób usprawiedliwiony ingeruje w treść ukształtowanych stosunków prawnych, w tym też umów kredytowych. W tego typu sytuacjach ustawodawca musi jednak dokonać wyważenia interesu publicznego ogólnonarodowego (interesu państwa) oraz interesów grupowych, tak aby ochrona jednego dobra nie powodowała uszczerbku innego dobra. Ustawodawca w tym zakresie jest uprawniony i zobowiązany do poszukiwania optymalnego rozwiązania. Dla rynku finansowego i przedstawianych propozycji ustawowych rozwiązań problemów z kredytami denominowanymi lub indeksowanymi w walutach obcych takim istotnym dobrem publicznym jest stabilność finansowa i bezpieczeństwo deponentów, zatem każda ingerencja ustawowa podjęta jedynie w celu ochrony jednej ze stron umów musi być oceniona także z punktu zagrożeń dla stabilności i bezpieczeństwa rynku<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Skutki realizacji propozycji przewalutowania na złote kredytów denominowanych lub indeksowanych we frankach szwajcarskich, które składano już w połowie 2013 r. zdaniem Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego spowodowałyby w tamtych warunkach wygenerowanie przez sektor bankowy strat na poziomie około 40 - 50 mld zł. Realizacja propozycji w takim kształcie i ówczesnych warunkach rynkowych zdaniem Urzędu doprowadziłaby do destabilizacji sytuacji sektora bankowego, a w szczególności do zagrożenia bezpieczeństwa depozytów złożonych w bankach, ograniczenia akcji kredytowej, wzrostu opłat i prowizji z tytułu usług bankowych oraz marż nowo udzielanych kredytów (Ocena wpływu na sytuację sektora bankowego i polskiej gospodarki propozycji przewalutowania kredytów mieszkaniowych udzielonych w CHF na PLN według kursu z dnia udzielenia kredytu ([https://www.knf.gov.pl/Images/PRZEWALUTOWANIE\\_tcm75-35881.pdf](https://www.knf.gov.pl/Images/PRZEWALUTOWANIE_tcm75-35881.pdf)). Koszty prezydenckiego projektu ustawy o przewalutowaniu kredytów denominowanych lub indeksowanych w walutach obcych z początku roku 2016 UKNF oszacował na 45–67 mld zł. Zdaniem UKNF, wprowadzenie proponowanego w ustawie rozwiązania zagroziłoby wypłacalności 4-6 banków, co spowodowałoby zagrożenie depozytów, osłabiło rynek nieruchomości oraz groziło kryzysem finansowym (Informacja w zakresie skutków projektu ustawy o sposobach przywrócenia równości stron niektó-



Trzeba jednak także podkreślić, że na gruncie konstytucyjnym, gdy chodzi o sferę stosunków gospodarczych, granice wolności umów znajdują swoje oparcie w samym założeniu społecznej gospodarki rynkowej, które nakazuje uwzględnianie podejścia równoważącego sprawiedliwie pozycję uczestników obrotu gospodarczego. Istnieje bowiem taki typ formalnych ograniczeń wolności umów, którego celem nie jest ograniczenie autonomii woli stron zawierających umowę, a wręcz przeciwnie, są one motywowane zamiarem przywrócenia osłabionej, ze względu na nierównorzędną *de facto* pozycję stron umowy, równowagi kontraktowej. Ograniczenia tego typu służą więc wyrównaniu swoistego deficytu nierówności podmiotów i osiągnięciu w ten sposób sytuacji, w której strona słabsza nie będzie *de facto* całkowicie podporządkowana warunkom narzuconym przez silniejszego kontrahenta, pomimo że formalnie zachowuje on pełnię autonomii i w ten sposób wpływ na kształtujący się stosunek prawny<sup>23</sup>. Pogląd ten może zatem znaleźć zastosowanie, jeżeli uznamy, że banki przy obsłudze kredytów denominowanych lub indeksowanych w walutach obcych jednostronnie i swobodnie mogły ustalać wartość przeliczeniowego kursu waluty, co naruszało równowagę kontraktową oraz stanowiło nadużycie silniejszego rynkowo przedsiębiorcy.

Przy ingerencji ustawowej w rozwiązywaniu kolizji interesów na rynku finansowym niemal zawsze wchodzi w grę ograniczenie wolności gospodarczej instytucji finansowych. Zgodnie z ustaleniami Trybunału Konstytucyjnego nie będą naruszać art. 22 Konstytucji jedynie te ograniczenia wolności działalności gospodarczej, które służą zarazem ochronie bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź ochronie środowiska, zdrowia publicznego albo wolności i praw innych osób<sup>24</sup>. Przy czym, nie każdy interes publiczny uzasadnia ograniczenie wolności działalności gospodarczej, lecz jedynie taki, który konstytucyjnie można uznać za „ważny”<sup>25</sup>. W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się ponadto, że im cenniejsze jest dobro ograniczane i wyższy jest stopień tego ograniczenia, tym cenniejsza musi być wartość uzasadniająca ograniczenia. Z uwagi także na doniosłość wolności działalności gospodarczej, potwierdzoną systematyką Konstytucji, wynikającą z art. 22 Konstytucji warunek, że względu na który jest dopuszczalne ustawowe ograniczenie, nie podlega interpretacji rozszerzającej<sup>26</sup>.

---

rych umów kredytu i umów pożyczki. Wpływ na instytucje kredytowe, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2016 [http://www.knf.gov.pl/Images/Skutki\\_finansowe\\_projektu\\_tcm75-46244.pdf](http://www.knf.gov.pl/Images/Skutki_finansowe_projektu_tcm75-46244.pdf)). Głównym kosztem dla banków z tytułu drugiego przedstawionego w tym obszarze projektu prezydenckiego z 2 sierpnia 2016 r. ma być zwrot tzw. *spreadów*. Koszt tego rozwiązania, jak się szacuje w uzasadnieniu projektu, będzie dużo mniejszy dla banków – od 3,6 do 4 mld zł.

<sup>23</sup> Wyrok TK z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 92.

<sup>24</sup> Wyrok TK z dnia 15 października 2014 r., SK 20/12.

<sup>25</sup> Spośród obowiązujących przepisów konstytucyjnych, art. 31 ust. 3 Konstytucji zawiera pełną wypowiedź preferencyjną prawodawcy konstytucyjnego o najważniejszych przejawach interesu publicznego, które mogą uzasadniać ustawowe ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności.

<sup>26</sup> Wyrok TK z dnia 14 czerwca 1999 r., K 11/98.

Niewątpliwie w interesie publicznym nie jest destabilizacja rynku finansowego, kiedy koszty kryzysu finansowego albo wzrostu walut są przerzucane tylko na jedną ze stron umowy. Może to stanowić istotne ryzyko systemowe i prowadzić do kryzysów na rynku finansowym.

Z kolei z zakazu nadmiernej ingerencji, jako źródła ogólnej formuły proporcjonalności, Trybunał Konstytucyjny na zasadzie logicznego wynikania wypracował trzy wymogi stanowiące jej części składowe, a mianowicie: przydatności, niezbędności oraz proporcjonalności w wąskim znaczeniu<sup>27</sup>. Zgodnie z wymogiem przydatności prawodawca może ustanowić jedynie takie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, które są uzasadnione racjonalną potrzebą ingerencji w danym stanie prawnym i faktycznym oraz służą bezpośrednio realizacji konstytucyjnie uzasadnionego celu. Najczęściej celem ingerencji ustawowej na rynku finansowym w stosunki cywilnoprawne jest przeciwdziałanie nadużyciom pozycji rynkowej przez instytucje finansowe w relacjach z ich klientami. Takie regulacje stanowią zatem reakcję prawodawcy na niedozwolone praktyki, zmierzającą do operacjonalizacji konstytucyjnego standardu ochrony praw i wolności w stosunkach między podmiotami prawa prywatnego. Niebagatelne znaczenie dla uzasadnienia takiej ingerencji w rozwiązanie problemów kredytów walutowych ma fakt stabilnej tendencji w orzecznictwie sądowym odnośnie do negatywnej kwalifikacji praktyk banków w zakresie m.in. ustalania w sposób zupełnie dowolny kursu walut obcych czy nieuwzględniania ujemnej stopy LIBOR przy wyliczaniu oprocentowania kredytów oraz niewłaściwych zachowań zakładów ubezpieczeń przy sprzedaży polis na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym<sup>28</sup>. Niemniej jednak istnieje ryzyko, że ingerencja ustawodawcy nie przyniesie oczekiwanych korzyści kredytobiorcom i lepsza byłaby dla nich droga sądowego rozstrzygnięcia sporu z bankami.

Oceniając niezbędność przy ingerencji państwa w rozwiązywanie kolizji na rynku usług finansowych w drodze ustawowej, należy mieć na uwadze art. 76 Konstytucji, który nakłada na organy władzy publicznej obowiązek ochrony konsumentów m.in. przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Indywidualne interesy każdego z konsumentów w ramach grupy kształtują sferę interesu publicznego. Dlatego też rozwiązania służące ochronie konsumentów przed nie-

<sup>27</sup> Wyrok TK z dnia 25 lipca 2013 r., P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85.

<sup>28</sup> Zob. Informację nt. postępowań wyjaśniających wszczętych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wobec 27 banków, które oferowały kredyty we frankach szwajcarskich oraz działań podejmowanych przez organy administracji publicznej, sądy oraz banki w tej sprawie, <https://finanse.uokik.gov.pl/chf>. Zob. także Analizę prawną wybranych postanowień umownych stosowanych przez banki w umowach kredytów indeksowanych do waluty obcej lub denominowanych w walucie obcej zawieranych z konsumentami, Biuro Rzecznika Finansowego, Warszawa, czerwiec 2016 r., [https://rf.gov.pl/pdf/Raport\\_RF\\_Kredyty\\_walutowe.pdf](https://rf.gov.pl/pdf/Raport_RF_Kredyty_walutowe.pdf) oraz Analizę wyników dotychczasowych postępowań sądowych w sprawach umów ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym przedstawił Raport Rzecznika Finansowego z marca 2016 r., <http://rf.gov.pl/pdf/RAPORT%20UFK-CZ%202-WERSJA%20OST-30-03-2016%20pop.pdf>.



uczciwymi praktykami przedsiębiorców służą w istocie ochronie wolnego rynku<sup>29</sup>. Związane z tym ograniczenia wolności działalności gospodarczej i swobody umów mogą zostać zatem *in casu* uznane za niezbędne do realizacji art. 76 Konstytucji. Należy w tym kontekście pamiętać, że istnienie w zasadzie adekwatnych przepisów (często alternatywnych i równoważnych w skutkach) – ustawy o kredycie konsumenckim<sup>30</sup>, ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>31</sup>, dających konsumentom instrumenty ich ochrony, nie narusza wymogu niezbędności. To bowiem prawodawca pragmatycznie decyduje o kształcie docelowych rozwiązań w systemie ochrony klientów na rynku usług finansowych<sup>32</sup>.

Zgodnie z wymogiem proporcjonalności *sensu stricto*, ograniczenia nie mogą w sposób nieadekwatny nakładać ciężarów na podmioty praw i wolności. Ograniczenia powinny pozostawać w bezpośrednim związku i odpowiedniej proporcji do nałożonych ciężarów. Jeżeli zatem tylko na banki nałoży się koszt przewalutowania kredytów albo wzrostu kursów walut to zostanie naruszona proporcjonalność rozkładu ryzyka i jego kosztów. Kiedy strony zawarły w umowie kredytowej klauzulę indeksacyjną albo denominacyjną, to nawet istotna zmiana wysokości kursu waluty nie może być podstawą do ustawowej ingerencji państwa w ten stosunek, ponieważ zmienność jest naturalną cechą kursów walut. Klienci, którzy zawierali umowy kredytów denominowanych lub indeksowanych we frankach szwajcarskich, mieli w znakomitej większości świadomość dotyczącą podejmowanego ryzyka walutowego i w zasadniczej mierze zrealizowali korzyści finansowe z tym związane, uzyskując niższe oprocentowanie a przez to niższe zadłużenie. Tym samym obciążenie mocą ustawy kosztem wzrostu kursu waluty wyłącznie banków naruszałoby podstawowe zasady konstytucyjne. Niemniej jednak ingerencja państwa w mechanizm rynkowy, inna niż interwencja ustawowa w sferę stosunków umownych, może polegać na wzmocnieniu roli organów ochrony konsumentów i zapewnieniu pomocy w spłacie kredytów przez klientów najbardziej zadłużonych o trudnej sytuacji materialnej.

Przykładem takiego rozwiązania problemów w obszarze kredytów indeksowanych lub denominowanych w walutach obcych jest ustawa z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy (Dz.U., poz. 1925). Reguluje ona zakres i tryb udzielania czasowej pomocy w postaci zawieszenia spłaty na okres 18 miesięcy kredytów mieszkaniowych przez osoby, które znalazły się w szczególnie trudnej sytuacji finansowej, przy jednoczesnym utrzymaniu ciągłości

<sup>29</sup> W tym sensie art. 76 współkształtuje ramy i treść społecznej gospodarki rynkowej i wiążącej się z nią wolności działalności gospodarczej. Zob. K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 20 Konstytucji...*, s. 535–536.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1528).

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 184 z późn. zm.).

<sup>32</sup> Wyrok TK z dnia 15 października 2014 r., SK 20/12.

obsługi kredytu. Pomoc ta jest realizowana z utworzonego na ten cel Funduszu Wsparcia Kredytobiorców.

#### 4. Efektywność ochrony klientów na rynku usług finansowych

Przyczyny i następstwa globalnego kryzysu finansowego dowiodły, że na rynku finansowym konieczna jest efektywna ochrona konsumenta<sup>33</sup>. Istotne także jest to, że w europejskim prawie rynku finansowego dokonano po kryzysie finansowym rozszerzenia zakresu podmiotowego ochrony konsumenta także na klientów usług finansowych, będących nieprofesjonalnymi uczestnikami rynku finansowego. Usługi finansowe charakteryzują się bowiem wyraźnie zwiększonym ryzykiem w stosunku do innych usług. Jest to ryzyko związane zarówno z poniesieniem znacznych strat finansowych, jak i zawarciem umowy, która jest często nieadekwatna do potrzeb klientów, a tym samym oznacza ryzyko braku niezbędnej ochrony. Ponadto, w kontekście osób poszkodowanych dochodzących na podstawie odpowiednich przepisów roszczeń odszkodowawczych od instytucji finansowych ryzyko to oznacza niebezpieczeństwo niezyskania należytej kompensaty. Wynika ono z faktu, iż umowy kredytowe, ubezpieczeniowe, inwestycyjne, to instrumenty płatnicze są najczęściej niezrozumiałe dla klienta. Paradoksalnie przy tym, większość treści umów jest determinowana ustawami, co do zawarcia w nich obowiązkowych postanowień umownych. Dlatego w praktyce klient nie jest w stanie dokonać właściwej analizy treści umowy i jej ogólnych warunków pod względem prawnym, występowania w niej klauzul abuzywnych czy zapisów dla niego niekorzystnych. Wobec powszechnego stosowania wzorców umownych klient nie jest ponadto w stanie wynegocjować innego brzmienia konkretnych zapisów i lepszego zabezpieczenia jego praw. Znikoma jest też liczba sporów, które klienci poddają pod rozstrzygnięcie innym organom niż sama instytucja finansowa<sup>34</sup>.

Najwyższa Izba Kontroli ochronę praw klientów rynku finansowego w Polsce stanowiła w latach 2011–2013. Zgodnie ze stanowiskiem NIK 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<sup>35</sup>. Stąd także zachodzi konieczność

<sup>33</sup> B. Frączek, K. Miłęga-Niestrój, *Regulacyjno-instytucjonalne ramy ochrony konsumentów na rynku usług finansowych – wybrane doświadczenia międzynarodowe*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie 2015, nr 2, s. 5–15.

<sup>34</sup> Zob. M. Więcko-Tułowicka, *Środki prawne stosowane w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości występujących na polskim rynku ubezpieczenia majątkowych i osobowych*, [w:] *Ochrona konsumentów w umowach ubezpieczenia*, LexisNexis 2014.

<sup>35</sup> Zob. wyniki kontroli planowej P/13/038 *Funkcjonowanie Systemu Ochrony Praw Klientów Podmiotów*

wzmocnienia pozycji prawnej klienta wobec drugiej, profesjonalnej strony umowy, tak aby doprowadzić do zrównoważenia strukturalnej przewagi profesjonalnej instytucji finansowej (banku, zakładu ubezpieczeń, firmy inwestycyjnej, dostawcy usług płatniczych itd.) nad nabywcą usług finansowych, uwzględniając również aspekt ich społecznej odpowiedzialności<sup>36</sup>.

Niemniej jednak tworzenie odpowiednich ram prawnych, coraz bardziej rozbudowanych i kazuistycznych, nie jest wystarczające do skutecznej ochrony klientów na rynku usług finansowych. Polskie przepisy, chociaż przyznają wiele uprawnień słabszej stronie umowy, są konsumentom nieznane, co prowadzi po pierwsze – do wykorzystywania dominującej pozycji przez instytucje finansowe, po drugie – do powstawania konfliktów w relacjach konsument–instytucja finansowa, a po trzecie sprawia, że ochrona prawna konsumenta w umowach na rynku finansowych staje się iluzoryczna.

Efektywność instrumentów prawnych ochrony kredytobiorcy–konsumenta jest znikoma. Badania orzecznictwa sądowego w sprawach z tytułu kredytu konsumenckiego dowiodły, że często przyczyną nieefektywności jest raczej niska świadomość prawna niż wady konstrukcyjne istniejących instrumentów. Rzadko spotyka się nawiązywanie do wpisów niedozwolonych postanowień umownych. Efektywność sankcji kredytu darmowego jest znikoma i wynika to nie tyle z konstrukcji tej sankcji, co z ogólnej nieświadomości (zarówno wśród konsumentów jak i sędziów), że instrument taki istnieje. Instrumenty dotyczące odstąpienia od umowy o kredyt konsumencki i odnoszące się do kredytu wiążanego są nieefektywne ze względu na niską świadomość prawną konsumentów w Polsce<sup>37</sup>. Wyniki tych badań wskazują, że wysiłki organów publicznych powinny być wzmożone i skoncentrowane w kierunku ostrzeżenia konsumentów przed pułapką nadmiernego zadłużenia. Większość wyspecjalizowanych instrumentów ochrony prawnej (np. przedstawienie konsumentowi szczegółowego dokumentu umowy, uprawnienie do przedterminowej spłaty) ma wartość iluzoryczną gdy klient jest nadmiernie obciążony zobowiązaniami. Równolegle zaleca się podjęcie działań edukacyjnych wśród konsumentów, aby zwiększyć świadomość przysługujących klientom instrumentów ochrony prawnej.

---

*Rynku Finansowego* przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, 8 kwietnia 2014, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,6423,vp,8193.pdf>.

<sup>36</sup> Zob. W. Szpringer, *Spoleczna odpowiedzialność banków. Między ochroną konsumenta a osłoną socjalną*, Warszawa 2009.

<sup>37</sup> T. Czech, *Efektywność instrumentów prawnych ochrony kredytobiorcy-konsumenta w świetle orzecznictwa sądowego*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2014, [https://www.iws.org.pl/pliki/files/IWS\\_Czech%20T\\_Efektywno%C5%9B%C4%87%20ochrony%20kredytobiorcy-konsumenta.pdf](https://www.iws.org.pl/pliki/files/IWS_Czech%20T_Efektywno%C5%9B%C4%87%20ochrony%20kredytobiorcy-konsumenta.pdf). Podobnie, w odniesieniu do innych sankcji wynikających z ustaw konsumenckich, K. Włodarska-Dziurzyńska, *Sankcje w prawie konsumenckim na przykładzie wybranych umów*, Warszawa 2009, s. 464; autorka wskazuje m.in., że przyczyną deficytu realności sankcji określonych w poszczególnych ustawach jest niewielka świadomość prawna konsumentów. Nie wiedząc w ogóle o przyznanych im uprawnieniach lub też nie znając przesłanek i zasad ich stosowania, nie sięgają po nie w praktyce, co sprawia, że w wielu wypadkach sankcje pozostają iluzoryczne.

Z uwagi na skomplikowanie relacji na rynku usług finansowych oraz ogromną skalę złych praktyk instytucji finansowych, także sądy są coraz mniej kompetentne do rozwiązywania problemów wymagających wysoce wyspecjalizowanej wiedzy i znajomości specyfiki funkcjonowania poszczególnych sektorów rynku finansowego. Dowodem na brak profesjonalizmu sądów w rozpoznawaniu spraw ubezpieczeniowych mogą być chociażby istniejące rozbieżności w orzecznictwie dotyczącym ubezpieczeń<sup>38</sup>. To dobrze zatem, że wpływ na korzystne dla klientów decyzje sądów ma od niedawna także argumentacja dostarczana przez Rzecznika Finansowego<sup>39</sup> oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>40</sup> w ramach tzw. istotnego poglądu w sprawie<sup>41</sup>. Rzecznik Finansowy – nowy organ ochrony klienta na rynku usług finansowych<sup>42</sup> – aktywnie przeciwdziała także niewłaściwym praktykom rynkowym, wydając specjalistyczne raporty, analizy oraz stanowiska<sup>43</sup>.

<sup>38</sup> Zob. Raport Rzecznika Finansowego z marca 2016 r., <http://rf.gov.pl/pdf/RAPORT%20UFK-CZ%202-WERSJA%20OST-30-03-2016%20pop.pdf>.

<sup>39</sup> Podstawą prawną jest art. 28 ustawy 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.) w zw. z art. 63 kpc. Zgodnie z raportem Rzecznika Finansowego za 2015 r., dotychczasowe sprawy sądowe w których zostały przedstawione przez niego istotne poglądy w sprawie, aż w 80% zakończyły się pomyślnie dla konsumentów. W 2016 r. dotychczas Rzecznik Finansowy przedstawił istotny pogląd m.in. w sprawie dotyczącej klauzul indeksacyjnych a teraz także w sprawie stosowania przez bank klauzuli umożliwiającej dowolne ustalanie wysokości oprocentowania kredytu, [https://rf.gov.pl/sprawy-biezace/\\_\\_\\_Nabici\\_w\\_mBank\\_\\_\\_wspierani\\_istotnym\\_pogladem\\_Rzecznika\\_Finansowego\\_\\_22338](https://rf.gov.pl/sprawy-biezace/___Nabici_w_mBank___wspierani_istotnym_pogladem_Rzecznika_Finansowego__22338).

<sup>40</sup> Jest to nowe uprawnienie wynikające z art. 31 d. ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 184 z późn. zm.). Po raz pierwszy Prezes UOKiK wydał istotny pogląd w sprawie 25 sierpnia 2016. Dotyczy on sporu konsumentów posiadających kredyty hipoteczne we frankach szwajcarskich z mBankiem. Prezes Urzędu ocenił, że postanowienie umowy określające przesłanki zmiany oprocentowania jest w całości niedozwolone oraz wskazał na możliwe skutki.

<sup>41</sup> Istotny pogląd to stanowisko gdzie Prezesa UOKiK albo Rzecznik Finansowy przedstawiają argumenty i poglądy ważne dla danego sporu, opierając się na określonym stanie faktycznym i prawnym. Wydawany jest tylko w sprawie toczącej się przed sądem i nie jest wiążący dla sądu rozstrzygającego sprawę.

<sup>42</sup> Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Finansowym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1348 z późn. zm.) do zadań Rzecznika Finansowego należy podejmowanie działań w zakresie ochrony klientów podmiotów rynku finansowego, których interesy reprezentuje. Zadania Rzecznika to w szczególności: rozpatrywanie wniosków w indywidualnych sprawach, wniesionych na skutek nieuwzględnienia roszczeń klienta przez podmiot rynku finansowego w trybie rozpatrywania reklamacji, opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących organizacji i funkcjonowania podmiotów rynku finansowego, informowanie właściwych organów nadzoru i kontroli o dostrzeżonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu podmiotów rynku finansowego oraz inicjowanie i organizowanie działalności edukacyjnej i informacyjnej w dziedzinie ochrony interesów klientów podmiotów rynku finansowego. Dodatkowo przy Rzeczniku prowadzone są pozasądowe postępowania w sprawie rozwiązywania sporów między klientami podmiotów rynku finansowego a tymi podmiotami.

<sup>43</sup> Zob. m. in. raport: *Analiza prawna wybranych postanowień umownych stosowanych przez banki w umowach kredytów indeksowanych do waluty obcej lub denominowanych w walucie obcej zawieranych z konsumentami*, Biuro Rzecznika Finansowego, Warszawa, czerwiec 2016 r., [https://rf.gov.pl/pdf/Raport\\_RF\\_Kre](https://rf.gov.pl/pdf/Raport_RF_Kre)

Szczególnie ważne znaczenie przy rozstrzyganiu konfliktów na rynku finansowym mają formy polubowne. Dlatego niewątpliwie należy wspierać działalność instytucji rozstrzygających spory w sposób polubowny – Sądu Polubownego przy Komisji Nadzoru Finansowego, Arbitra Bankowego przy Związku Banków Polskich, Spółdzielczego Arbitrażu Konsumenckiego przy Stowarzyszeniu Krzewienia Edukacji Finansowej – które mają specjalistyczną wiedzę – niezależnych w swoich działaniach i łatwo dostępnych dla uczestników rynku finansowego. Instytucje takie powinny służyć pomocą zarówno w zakresie informacji o przysługujących zgodnie z przepisami uprawnieniach, jak i podejmować działania w razie powstania konfliktu pomiędzy klientem a instytucją finansową jeszcze zanim sprawa trafi do sądu. Należy także wspomnieć w tym kontekście, o funkcjonującym od 1 stycznia 2016 r. pozasądowym postępowaniu przed Rzecznikiem Finansowym, które nie ma charakteru ani postępowania mediacyjnego ani arbitrażowego. Udział podmiotu rynku finansowego w postępowaniu pozasądowym przed Rzecznikiem Finansowym, w odróżnieniu od postępowań arbitrażowych jest obowiązkowy. Rozstrzygnięcie zaproponowane przez Rzecznika, w przypadku braku akceptacji przez strony, stanowi przedmiot opinii mogącej mieć istotne znaczenie przy dochodzeniu roszczeń klienta na drodze sądowej.

## 5. Wnioski

Rynek finansowy niemal od zawsze jest szczególnie narażony na różnego rodzaju nadużycia i nieuczciwe praktyki. Zarówno na poziomie regulacji i nadzoru jego poszczególnych sektorów (bankowego, ubezpieczeniowego, kapitałowego i usług płatniczych) następują, zwłaszcza na skutek globalnego kryzysu finansowego, istotne zmiany w dotychczasowym postrzeganiu zagrożeń, szczególnie tych, mogących mieć znaczenie systemowe.

Ochrona nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego nabiera szczególnego znaczenia ze względu na postępujący proces tworzenia jednolitego europejskiego rynku finansowego będącego częścią transgranicznego obrotu gospodarczego. Zwłaszcza bowiem w tym kontekście jest dostrzegana potrzeba pełnej harmonizacji sfery ochrony konsumenta usług finansowych wynikającej z poddania rynku finansowego odrębnemu i specyficznemu reżimowi prawnemu. Tematyka ochrony konsumenta usług finansowych jest współcześnie związana z bezpieczeństwem rynku finansowego i jego uczestników. Ochrona ta jest niezbędna nie tylko dla rozwoju systemów finansowych, ale przede wszystkim dla stabilności finansowej zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym.

Zmiana paradygmatu regulacyjnego i nadzorczego po kryzysie finansowym oznacza nadanie nowych ram instytucjonalnych systemowi ochrony klienta na

---

dyty\_walutowe.pdf; Stanowisko Rzecznika Finansowego i Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie interpretacji art. 49 ustawy o kredycie konsumenckim [https://rf.gov.pl/pdf/Stanowisko\\_UOKiK\\_RzF\\_1605016.pdf](https://rf.gov.pl/pdf/Stanowisko_UOKiK_RzF_1605016.pdf).

rynku usług finansowych. Jego odpowiednia efektywność leży w interesie zarówno prywatnym, jak i publicznym. Sprawia to, że ochrona klienta instytucji finansowych staje się samodzielnym filarem nadzoru finansowego. Bardziej jednak oznacza to, że każda ingerencja ustawodawcy w relacje zachodzące na rynku finansowym podjęta w ochronie jednej ze stron umów musi być rozważona także z punktu widzenia interesu publicznego, jakim jest stabilność rynku finansowego oraz bezpieczeństwo deponentów i inwestorów. Jeżeli bowiem instytucje finansowe będą w ramach ingerencji ustawodawcy zobowiązane do zmiany stosunków umownych w taki sposób, że jednostronnie poniosą koszty ryzyka walutowego, ryzyka stopy procentowej itd., to ostatecznie może to destabilizować rynek finansowy (co może wymagać użycia środków publicznych, w tym środków podatników do przywrócenia stabilności) i naruszyć bezpieczeństwo powierzonych im środków przez innych uczestników rynku (w tym w szczególności posiadaczy depozytów bankowych). Niewątpliwie jednak instytucje finansowe powinny ponieść pełną odpowiedzialność za nieuczciwe praktyki rynkowe i stosowanie w umowach z klientami niedozwolonych postanowień umownych w zakresie kredytów denominowanych we frankach szwajcarskich oraz ubezpieczeniach z funduszem kapitałowym, co wymaga zwiększenia efektywności instytucjonalnego systemu ochrony klientów na rynku usług finansowych oraz zdecydowanie aktywniejszej roli sądów rozstrzygających o roszczeniach z tego tytułu.

Należy pamiętać jednak także i o tym, że nowe ramy regulacji i nadzoru rynku finansowego, także te w sferze ochrony klienta na rynku usług finansowych, powodują konieczność dostosowania i zapewnienia zgodności działalności instytucji finansowych z rosnącą liczbą znacznie zaostrzonych i szczegółowych regulacji w różnych obszarach działalności, czego wynikiem jest konieczność ponoszenia dodatkowych nakładów i zwiększenie stopnia skomplikowania realizowanych procesów. Dlatego oddziaływanie państwa na zakres regulacji dotyczących rynku finansowego i relacji pomiędzy jego uczestnikami, odnoszące się do sfery prawa rynku finansowego, powinno odbywać się przy zagwarantowaniu realizacji dopuszczalnych ram odstępstwa od konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej, a wszelkie działania ustawodawcy powinno zapewnić ugruntowaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego proporcjonalność środków do zakładanych celów, które ustawodawca zamierza osiągnąć.



---

**Anna Jurkowska-Zeidler**

**ROLE OF THE STATE IN RESOLVING CONFLICTS OF INTEREST  
ON THE FINANCIAL SERVICES MARKET**

The customers' confidence in financial institutions and markets, which has been undermined since the global financial crisis, makes the state enter more "deeper" into relations between the participants of the financial market which is characterized by a special legal regime. The Author analyzes the limits of acceptability and legitimacy of the statutory intervention of the state in civil law relations arising between financial institutions and their customers, in the light of the constitutional principle of the social market economy. In her considerations, the Author pays particular attention to the legislative drafts aimed at preventing the abusive market practices of financial institutions, the in equality of parties in their relations with customers and the problem of the effectiveness of customers' protection on the financial services market.

