



**Damian Cyman\***

*Uniwersytet Gdański*

## ZARYS SYSTEMU INSTYTUCJONALNEJ OCHRONY PRAW KONSUMENTÓW NA RYNKU FINANSOWYM

### Wstęp

Charakter usług finansowych wymaga szczególnej ochrony konsumenta. Odznaczają się one od typowych usług, wykonywanych w życiu codziennym. Są niematerialne, a ich kształt jest regulowany przez poszczególne klauzule umowne, często abstrakcyjne dla konsumenta. Powoduje to, że nie jest on w stanie ustalić wszystkich konsekwencji wynikających z poszczególnych postanowień. O ile jest świadomy głównych świadczeń, o tyle szczegółowe mechanizmy danej umowy nie są mu znane, podobnie jak konsekwencje ich zastosowania. Powoduje to, że w wielu wypadkach podejmuje on decyzje, opierając się nie tyle na wiedzy, ile na zaufaniu do instytucji finansowej, regulatora oraz organów administracji publicznej.

Konsument, zawierając skomplikowaną i ważną dla niego umowę, opiera się na wzorcach przedstawianych mu przez instytucję finansową. Przyjmuje, że składana mu oferta nie narusza jego praw, a przedsiębiorca działa w oparciu o uczciwe zasady z uwzględnieniem jego sytuacji majątkowej. Zaufanie do regulatora przejawia się w tym, że konsument pozostaje w przekonaniu, iż przepisy prawne konstruowane są w sposób odpowiednio chroniący jego interesy, w szczególności poprzez wprowadzenie norm *iuris cogentis*, względnie semiimperatywnych, które wprowadzają równowagę pomiędzy stronami umowy. Zaufanie do organów administracji państwowej opiera się na przesłance sprawowania właściwego nadzoru nad instytucjami finansowymi, ale również nad umowami kreującymi określoną usługę finansową<sup>1</sup>.

Tym samym uzasadniona jest teza, że zaufanie konsumenta stanowi istotny element utrzymania stabilności rynku finansowego. Jednocześnie, o ile utrata

\* d.cyman@poczta.prawo.ug.edu.pl

<sup>1</sup> Zaufanie to można rozszerzyć o zaufanie do sądownictwa powszechnego, rozstrzygającego spory sądowe oraz do podmiotów świadczących usługi pozasądowego rozwiązywania sporów.

zaufania do określonej instytucji może istotnie wpłynąć na jej stabilność (np. poprzez tzw. run na bank)<sup>2</sup>, o tyle brak zaufania do pozostałych podmiotów może istotnie wpłynąć na cały system finansowy. Jednocześnie usługi finansowe służą zaspokojeniu podstawowych potrzeb majątkowych, takich jak kredytowanie nabycia nieruchomości, ubezpieczenia od ryzyka, inwestowania zgromadzonego majątku. Wady lub nieadekwatność oferowanych usług często ujawniają się po wielu latach, niekiedy łącząc się z dramatycznymi dla konsumenta konsekwencjami.

Celem niniejszej publikacji jest wykazanie potrzeby instytucjonalnej ochrony konsumenta usług finansowych oraz przedstawienie zarysu takiej ochrony, z uwzględnieniem trendów występujących na największych rynkach finansowych. W artykule posłużono się syntetyczną analizą aktów prawnych oraz publikacji poświęconych wskazanemu obszarowi badawczemu. Wynik powyższej analizy został przedstawiony we wnioskach.

## 1. Konsument na rynku finansowym

Rynek finansowy jest miejscem zawierania transakcji mających za przedmiot szeroko rozumiany kapitał finansowy – lub w ujęciu przedmiotowym – miejscem, gdzie za pomocą transakcji dokonuje się przepływu pieniądza<sup>3</sup>. W jego zakresie mieści się sektor bankowy, emerytalny, ubezpieczeniowy, rynek kapitałowy i rynek usług płatniczych<sup>4</sup>. Świadczone są na nim m.in. usługi finansowe na rzecz konsumentów, mieszczące się w obszarze badawczym niniejszej publikacji<sup>5</sup>. Prawo europejskie w dyrektywie 2011/83/UE<sup>6</sup> określa usługę finansową jako „każdą usługę o charakterze bankowym, kredytowym, ubezpieczeniowym, emerytalnym, inwestycyjnym lub płatniczym”. Pojęcie usług finansowych nie jest obecnie zdefiniowane w prawie krajowym, w tym również poprzez wskazanie ich zakresu. Określone zostały w art. 16a ust. 1 nieobowiązującej już ustawy z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny<sup>7</sup> jako czynności

<sup>2</sup> Run na bank polega na masowej wypłacie depozytów z banku lub instytucji kredytowej, co wpływa na jej płynność, a tym samym stabilność tej instytucji.

<sup>3</sup> Por. A.M. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 25.

<sup>4</sup> Por. art. 1 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 196).

<sup>5</sup> Na rynku tym świadczone są również usługi pomiędzy podmiotami profesjonalnymi (B2B) oraz pomiędzy konsumentami (C2C), które nie podlegają ocenie pod kątem ochrony konsumenta.

<sup>6</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (OJ L 304, 22.11.2011, s. 64–88).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny z dnia 14 września 2012 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1225, ze zm.).

bankowe, umowy kredytu konsumenckiego, czynności ubezpieczeniowe oraz umowy uczestnictwa w następujących funduszach: inwestycyjnym otwartym, specjalistycznym inwestycyjnym otwartym, inwestycyjnym zamkniętym, specjalistycznym inwestycyjnym zamkniętym i inwestycyjnym mieszanym. Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta<sup>8</sup> nie zdefiniowała tych usług, ani nie wskazała ich zakresu. Pomocą może jednak służyć art. 4 ust. 2 tej ustawy, zgodnie z którym „Przepisów ustawy nie stosuje się do umów dotyczących usług finansowych, w szczególności takich jak: czynności bankowe, umowy kredytu konsumenckiego, czynności ubezpieczeniowe, umowy uczestnictwa w funduszu inwestycyjnym otwartym, specjalistycznym funduszu inwestycyjnym zamkniętym i funduszu inwestycyjnym mieszanym, usługi płatnicze – z wyjątkiem umów dotyczących usług finansowych zawieranych na odległość, do których stosuje się przepisy rozdziałów 1 i 5”. Określenie katalogu usług finansowych i zakresu tego pojęcia ma fundamentalne znaczenie dla ustalenia niezbędnych praw konsumenta, więc zapewnienie należytej ochrony, uwzględniającej równowagę wszystkich stron wymaga jasnej i czytelnej ich definicji

W celu dokonania oceny zapewnienia bezpieczeństwa, niezbędne jest wcześniejsze sformułowanie odpowiedzi na pytanie, kim jest konsument i do jakiego poziomu należy go chronić? W szczególności ważne jest ustalenie granic stosowania maksymy „*volenti non fit iniuria*” oraz czy należy ograniczać swobodę zawierania umów nawet wbrew wyrażonej woli jej zawarcia, wyrażanej przez konsumenta. Definicja konsumenta jest wskazywana w kilku aktach prawnych, w szczególności przepisach kodeksu cywilnego<sup>9</sup> i zwykle sprowadza się do tego, że jest nim wyłącznie osoba fizyczna, która dokonuje określonej czynności prawnej w celach prywatnych, tj. niezwiązanych z działalnością gospodarczą lub zawodową. Dużo trudniejsze jest określenie cech, które służyć mogłyby skonstruowaniu modelu konsumenta, jako abstrakcyjnego podmiotu ochrony. Zagadnienie to było przedmiotem rozważań Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>10</sup>, zgodnie z którymi konsument jest należycie poinformowany i świadomy podejmowanych czynności<sup>11</sup>. Orzeczenia te zapadały jednak wobec drobnych codziennych umów, więc w mojej ocenie nie mogą kreować uniwersalnego modelu konsumenta. Z pewnością inna jest możliwość oceny opakowania czekoladowego batonika i jego wielkości<sup>12</sup>, a inna skomplikowanej umowy o kredyt

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz. U. z 2014 r., poz. 827, ze zm.).

<sup>9</sup> Por. art. 22 [1] ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 459).

<sup>10</sup> Wcześniej Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

<sup>11</sup> Por. np. C-315/92 Verband Sozialer Wettbewerb przeciwko Clinique Laboratories i Estée Lauder, ECLI:EU:C:1994:34; C-470/93 – Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln przeciwko Mars ECLI:EU:C:1995:224; C-210/96 – Gut Springenheide i Tusky przeciwko Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt ECLI:EU:C:1998:369.

<sup>12</sup> Tego dotyczyła sprawa C-470/93, w której ETS stwierdził, że konsument jest w stanie stwierdzić różnicę w oznaczeniu na batoniku promocji 10% oraz różnicy między tą informacją a treścią graficzną

indeksowany do obcej waluty, z uwzględnieniem zrozumienia mechanizmów tej indeksacji, ryzyk z tym związanych oraz prawdopodobieństwa zaistnienia przesłanek dla spełnienia się któregoś z nich<sup>13</sup>. Orzeczenia te są również związane bardziej z reklamą wprowadzającą w błąd, aniżeli treścią umowy. Tezy w nich zawarte są więc uzasadnione w środowisku reklamy, z którą konsument jest obecnie nieustannie konfrontowany i do której z reguły podchodzi krytycznie, ale już nieskomplikowanych umów zawieranych na rynku finansowym.

Formułując model konsumenta, odnieść należy się do dwóch sfer podejmowania decyzji dotyczącej dokonania czynności prawnej. Pierwsza, kognitywna opiera się na świadomości konsumenta co do treści zaciąganych zobowiązań i ich wpływu na jego sytuację finansową. Zapewnieniu ochrony w tej sferze służyć mają przede wszystkim obowiązki informacyjne instytucji finansowej. Zgodnie z nimi jeszcze przed zawarciem umowy, instytucje te zobowiązują się udzielić wszelkich informacji niezbędnych dla podjęcia świadomej i racjonalnej decyzji odnośnie do oferowanej usługi. Druga sfera opiera się na emocjach. Konsument często zawiera umowę pod wpływem chwilowego pobudzenia emocjonalnego, które przesłania racjonalność. Emocje te są niekiedy podsycane, np. poprzez przedstawianie przewidywanej stopy zwrotu, opartej na wybranym, niereprezentatywnym przedziale czasu czy podkreślaniu doraźnych korzyści związanych z daną umową, z pominięciem dalszych konsekwencji.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że przyjęty wzorzec konsumenta usług finansowych nie powinien w całości opierać się na modelu racjonalnego i świadomego podejmowania przez niego decyzji. Uwzględnić powinien on podatność na reklamę, uleganie manipulacji ze strony instytucji finansowych, niepełne zasoby wiedzy, niezbędnej do podjęcia decyzji uwzględniającej rzeczywiste potrzeby konsumenta. Model taki został przyjęty m.in. w ustawodawstwie szwajcarskim i ma na celu ochronę ekonomicznie i socjalnie słabszych konsumentów<sup>14</sup>.

## 2. Potrzeba instytucjonalnej ochrony konsumenta

Ochrona ekonomicznie i socjalnie słabszych uczestników rynku finansowego wymaga w mojej ocenie instytucjonalnej ochrony konsumenta. Różnorodność usług i instrumentów finansowych oraz rosnący stopień ich skomplikowania sprawiają, że konsumenci nabywają usługi i produkty finansowe, nie identyfikując w pełni zagrożeń, jakie wiążą się z ich wykonywaniem. Zawieranie umowy odbywa się najczęściej na podstawie wzorca umownego, który nie podlega negocjacji. Oferowane są dodatkowe usługi (np. w ramach misselingu), które

---

opakowania.

<sup>13</sup> Często określenie ryzyk jest niemożliwe nie tylko przez konsumenta, ale nawet profesjonalne instytucje. Przykładem może być uwolnienie kursu franka przez szwajcarski bank centralny, czego efektem było znaczne umocnienie się kursu franka wobec złotych.

<sup>14</sup> Por. P. Tereszkiwicz, *Obowiązki informacyjne w umowach o usługi finansowe*, Warszawa 2015, s. 155.

najczęściej nie są konsumentom potrzebne, a zwykle łączą się z dodatkowymi opłatami. Konsument często jest osobą niezamożną i nawet niewielkie zwiększenie wydatków istotnie wpływa na jego stabilność finansową<sup>15</sup>. Ochrona przez informowanie jest niewystarczająca, stąd coraz większego znaczenia nabiera możliwość ingerencji organów publicznych w cywilnoprawne umowy oferowane i zawierane na rynku finansowym.

Konieczność zwiększenia ochrony konsumenta usług finansowych została dostrzeżona na największych rynkach finansowych. Analizując przyczyny kryzysu w Stanach Zjednoczonych stwierdzono, że jedną z nich była wadliwa ochrona konsumenta. Wprowadzono regulacje, które miały zwiększyć zakres tej ochrony, w szczególności przed abuzywnymi praktykami stosowanymi przez instytucje finansowe<sup>16</sup>. Powołany został specjalny urząd, mający na celu zwiększenie poziomu ochrony konsumenta: Consumer Financial Protection Bureau<sup>17</sup>. Jednym z jego podstawowych działań jest zbieranie, monitorowanie i reagowanie na skargi konsumentów dotyczące usług i produktów finansowych<sup>18</sup>. Istotnym elementem działalności na rzecz ochrony konsumenta jest możliwość składania skarg przez internet, z poziomu strony www, a następnie efektywne zarządzanie tymi skargami, z wykorzystaniem wiedzy i doświadczenia pracowników CFPB. Dostępna jest również znaczna ilość materiałów informacyjnych, zwiększających świadomość konsumentów zarówno co do treści umów, jak i możliwości ochrony przed nadużyciami ze strony instytucji finansowych<sup>19</sup>.

Kryzys finansowy wpłynął również na ochronę konsumenta usług finansowych w Wielkiej Brytanii. W 2012 r. powołano tam niezależny organ państwowy, skupiony na ochronie konsumenta usług finansowych: *Financial Conduct Authority*<sup>20</sup>. W wykonywaniu swych statutowych zadań współpracuje on z brytyjskim organem nadzoru ostrożnościowego (*Prudential Regulation Authority*).<sup>21</sup> Jest odpowiedzialny za regulacje sektora finansowego zmierzające do zwiększenia zaufania do rynku finansowego, ochrony konsumenta oraz zmniejszenia ilości przestępstw finansowych. Zmierza do zmian w zachowaniu nadzorowanych instytucji finansowych z korzyścią dla konsumentów, poprzez zapewnienie uczciwego traktowania i oferowania usług adekwatnych do ich potrzeb. Otrzymują

<sup>15</sup> Por. K. Ćwieląg, M. Maciejasz-Świątkiewicz, *Ochrona niezamożnych konsumentów na rynku usług finansowych*, „Finanse i Prawo Finansowe” 2016, t. III, nr 1, s. 52 i nast.

<sup>16</sup> Por. preambuła do Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Pub. L. No. 111-203, 124 Stat. 1376 (2010).

<sup>17</sup> Dodd-Frank § 1011(a).

<sup>18</sup> Por. P. Foohey, *Calling on the CFPB for help. Telling stories and consumer protection*, Legal Studies Research Paper nr 356, Indiana University, 2017, s. 2.

<sup>19</sup> Strona internetowa CFPB znajduje się pod adresem [www.consumerfinance.gov](http://www.consumerfinance.gov).

<sup>20</sup> Powołany na podstawie Financial Services and Markets Act 2000.

<sup>21</sup> Her Majesty's Treasury 2012, *A new approach to financial regulation: securing stability, protecting consumers*, London 2012, s. 37 i nast.

jasne, porównywalne i niewprowadzające w błąd informacje dotyczące usługi na wszystkich etapach sprzedaży, a także po jej zawarciu.

Wprowadzenie wyspecjalizowanej, paneuropejskiej instytucji sprawującej skoncentrowany nadzór nad ochroną konsumenta usług finansowych jest również postulowane w Unii Europejskiej. Nie ulega wątpliwości, że na przestrzeni ostatnich lat wprowadzono wiele istotnych regulacji służących ochronie konsumenta usług finansowych. Znajdują się one jednak w wielu różnych aktach prawnych, co nie sprzyja świadomości przysługujących konsumentom praw<sup>22</sup>. Kryzys na europejskim rynku finansowym ukazał wady istniejącego nadzoru nad tym rynkiem. W efekcie wprowadzono nową architekturę nadzoru finansowego, w którego zakres wchodzi:

- 1) Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (*European Systemic Risk Board – ESRB*);
- 2) Europejskie Urzędy Nadzoru (*European Supervisory Authorities – ESA*):
  - Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (*European Banking Authority – EBA*),
  - Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (*European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA*),
  - Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (*European Securities and Markets Authority – ESMA*);
- 3) Wspólny Komitet Europejskich Urzędów Nadzoru (*Joint Committee*);
- 4) Właściwe organy lub organy nadzoru państw członkowskich określone w odpowiednich aktach unijnych.

Jedną z najistotniejszych przesłanek tworzenia nowych organów nadzoru jest zapewnienie lepszej ochrony konsumenta usług finansowych. Aby realizować ten cel, organy nadzorcze mogą przywrócić się funkcjonowaniu instytucji finansowych lub poddać analizie oferowane usługi, oceniając ryzyko, które wprowadzają dla konsumentów. Bardzo ważną kompetencją jest możliwość czasowego zakazu prowadzenia lub ograniczenia prowadzenia pewnych typów działalności finansowej, które zagrażają prawidłowemu funkcjonowaniu i integralności rynków finansowych lub stabilności całego systemu finansowego w Unii lub jego części. Wymienione urzędy mogą też zwrócić się od Komisji Europejskiej o przygotowanie rozwiązań prawnych, które trwale zakażą oferowania kwestionowanych usług, albo podejmowania ryzykownych działań.

Na gruncie nadzoru makroostrożnościowego w państwach członkowskich zauważyć również można zwiększenie zainteresowania modelem nadzoru tzw. *twin peaks*, kładącego duży nacisk na zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony konsumenta. Zakłada on utworzenie dwóch odrębnych instytucji nadzorczych odpowiedzialnych za różne aspekty nadzoru finansowego. Jedna instytucja jest odpowiedzialna za nadzór ostrożnościowy nad wszystkimi instytucjami finansowymi (*prudential supervision*), a druga kontroluje prawne aspek-

<sup>22</sup> Por. D. Cyman, *Ochrona konsumenta na rynku usług finansowych w Unii Europejskiej* (w:) *System prawnofinansowy Unii Europejskiej*, red. A. Drwiłło, A. Jurkowska-Zeidler, Warszawa 2017, s. 356.

ty operacji finansowych (*conduct-of-business supervision*) i odpowiada za ochronę konsumentów<sup>23</sup>. Waga ochrony konsumenta jest również dostrzegana w pozostałych modelach nadzoru, tj. sektorowym i zintegrowanym.

Postawić należy pytanie, czy nie powinien powstać europejski urząd skoncentrowany na nadzorze nad ochroną konsumenta usług finansowych<sup>24</sup>. Z pewnością odpowiedź zależeć będzie od skuteczności sprawowania tego nadzoru przez istniejące instytucje. Wprowadzenie takiego nadzoru ma niewątpliwie korzyści, takie jak zintegrowanie przedmiotowo różnych nadzorów w jednym punkcie, którym jest ochrona konsumenta, a co za tym idzie, spodziewane zwiększenie jego skuteczności. Oznaczałoby jednak również stworzenie kolejnego urzędu, możliwe spory kompetencyjne, podniesienie kosztów funkcjonowania nadzoru oraz zwiększenie biurokracji, za którą Unia Europejska jest często krytykowana.

Istotnym uzupełnieniem systemu instytucjonalnej ochrony praw konsumentów są mechanizmy pozasądowego rozwiązywania sporów. Konieczność złożenia sformalizowanego pozwu w sądzie powszechnym, koszty i długość postępowania, w pewnych przypadkach konieczność skorzystania z profesjonalnej pomocy prawnej powoduje, że konsumenci często rezygnują z dochodzenia swych praw. Jest to jeszcze bardziej widoczne w przypadku transakcji paneuropejskich, kiedy przeszkodą jest brak znajomości prawa państwa trzeciego. Stąd na rynku europejskim podkreśla się, że zapewnienie odpowiedniego systemu pozasądowego rozstrzygania sporów pojawiających się między przedsiębiorcami a konsumentami przyczynia się do zwiększenia zaufania do rynku finansowego, zwiększa też skuteczność dochodzenia słusznych praw przez konsumentów narażonych na nieuczciwe praktyki rynkowe<sup>25</sup>. Wśród zalet pozasądowego systemu rozstrzygania sporów wskazać można jego szybkość, odformalizowanie postępowania, dobrowolność tego postępowania dla konsumenta, mniejsze koszty<sup>26</sup>, a niekiedy również większy profesjonalizm przy rozstrzyganiu sporu.

Unia Europejska podjęła wiele inicjatyw wspierających rozwój ADR. Utworzone zostały dwie sieci zajmujące się konsumenckimi sporami transgranicznymi ECC-NET<sup>27</sup> i FIN-NET<sup>28</sup>. Ich celem jest ułatwienie rozwiązywania sporów, w tym transgranicznych, poprzez znaczne uproszczenia proceduralne, możliwość zgłaszania roszczeń w języku ojczystym i dostęp do podmiotów zajmujących się arbitrażem we wszystkich państwach członkowskich. Dla usług finansowych

<sup>23</sup> Por. A.M. Jurkowska-Zeidler, *Rynek bankowy...*, s. 239.

<sup>24</sup> M. Menkes, *Reforma systemów nadzoru finansowego UE i USA*, „Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej SGH” 2013, nr 37, s. 147.

<sup>25</sup> Alternative Dispute Resolution in the Area of Financial Services. Consultation Document. European Commission, Brussels, 11.12.2008, MARKET/H3/JS D(2008).

<sup>26</sup> Por. „Polubowne rozstrzyganie sporów konsumenckich w Polsce”, Raport Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta, Warszawa 2014, s. 5–6.

<sup>27</sup> European Consumers Centres- network (ECC-net)– sieć europejskich centrów konsumenckich.

<sup>28</sup> Financial dispute resolution network (FIN-net)– sieć europejskich instytucji zajmujących się pozasądowym rozwiązywaniem sporów wynikających z usług finansowych.

szczególne znaczenie ma sieć FIN-NET<sup>29</sup>. Dzięki niej, konsument może uzyskać prosty dostęp do informacji w pozasądowych procedurach rozwiązywania sporów w zakresie usług finansowych poszczególnych państw oraz złożyć skargę w krajowej instytucji będącej członkiem sieci FIN-NET. Skupia ona 58 członków z 26 krajów UE. W Polsce członkami sieci są Rzecznik Finansowy, Arbiter Bankowy przy ZBP i Sąd Polubowny przy KNF. Kluczową inicjatywą legislacyjną w zakresie pozasądowego rozstrzygania sporów konsumenckich było przyjęcie 21 maja 2013 r. nowego pakietu legislacyjnego, w skład którego weszły dyrektywa 2013/11/UE w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich<sup>30</sup> oraz rozporządzenie nr 524/2013 w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich<sup>31</sup>. Podkreśliły one wagę poruszanego w nich problemu i uprościły stosowane procedury, w tym poprzez regulację rozstrzygania sporów w drodze elektronicznej (*on-line dispute resolution*, ODR).

### 3. Zarys instytucjonalnej ochrony konsumenta usług finansowych w Polsce

Zasadnym jest postawienie tezy, że ochrona polskiego konsumenta na rynku finansowym nie jest wystarczająca i z pewnością pozytywnie należy ocenić zwiększanie jej zakresu. Przykładem umów naruszających prawa konsumenta mogą być tzw. polisolokaty lub kredyty indeksowane w walutach obcych, przede wszystkim we franku szwajcarskim. O łamaniu praw konsumenta świadczą nie tylko raporty<sup>32</sup>, ale również sama ilość klauzul niedozwolonych, wpisanych do rejestru. Podkreślić należy, że poszkodowanymi konsumentami są nie tylko osoby z niską świadomością finansową, ale również osoby odznaczające się wysoką wiedzą z zakresu finansów, w tym ekonomiści lub prawnicy. Tym samym na pełną aprobatę zasługuje zwiększanie zakresu ochrony konsumentów.

Konsumenty, którzy chcą dochodzić swoich praw, mają do pomocy szereg instytucji publicznych. Podział kompetencji między nimi jest jednak rozproszony i może się wydawać niejasny dla nieprofesjonalnych uczestników rynku. Niezbędne jest więc podejmowanie działań zmierzających do zwiększenia świadomości konsumentów co do zasad ubiegania się o ochronę instytucjonalną. System instytucjonalnej ochrony praw konsumentów na rynku usług finansowych tworzą Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta (UOKiK), Komisja

<sup>29</sup> D. Cyman, *Alternative Dispute Resolution Mechanism in the area of financial services in European Union* (w:) *System prawnofinansowy: prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa 2013, s. 207 i nast.

<sup>30</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich) (Dz. Urz. UE 2013 L 165/63).

<sup>31</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 524/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich (rozporządzenie w sprawie ODR w sporach konsumenckich) (Dz. Urz. UE 2013 L 165/1).

<sup>32</sup> Por. *Funkcjonowanie systemu ochrony praw konsumentów rynku finansowego*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2014.



Nadzoru Finansowego (KNF) oraz Rzecznik Finansowy. W system ten wpisują się również jednostki samorządu terytorialnego, które zadania te realizuje za pomocą miejskiego (powiatowego) rzecznika praw konsumentów. W szerszym ujęciu system ten jest uzupełniany przez podmioty mające na celu pozasądowe rozstrzygnięcie sporów pomiędzy przedsiębiorcą a konsumentami oraz organizacje mające na celu ochronę praw konsumenta.

W Polsce, zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>33</sup>, centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Artykuł 29 ust. 2 powyższej ustawy stanowi, że jest organem wykonującym zadania nałożone na władze państw członkowskich Unii Europejskiej na podstawie art. 104 i art. 105 TFUE<sup>34</sup>. Kompetencje Prezesa UOKiK są szerokie. Obejmują one m.in. prowadzenie postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, prowadzenie postępowań w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone, podawanie do publicznej wiadomości, w tym na stronie internetowej Urzędu, ostrzeżeń konsumenckich w sytuacji gdy istnieje szczególnie uzasadnione podejrzenie, że przedsiębiorca dopuszcza się praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów.

Prezes UOKiK został również wyposażony w możliwość wypowiadania się w indywidualnych sprawach, będących przedmiotem postępowania sądowego. Możliwość przedstawiania istotnych poglądów dla sprawy została wprowadzona wraz z wejściem w życie z dniem 17 kwietnia 2016 r. ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw<sup>35</sup>. Prezes UOKiK przedstawia sądowi istotny dla sprawy pogląd w przypadku stwierdzenia, że łącznie zaistniały dwie przesłanki: sprawa dotyczy ochrony konkurencji i konsumentów oraz wystąpił interes publiczny. Decyzja w tym zakresie jest uznaniowa i ocena, czy należy przedstawić sądowi istotny dla sprawy pogląd, należy do Prezesa UOKiK. Sąd nie może przy tym zobowiązać go do wydania istotnego poglądu w sprawie, podobnie nie może uniemożliwić wydania takiego poglądu w prowadzonej przez siebie sprawie<sup>36</sup>. Zwrócić należy uwagę na aktywność w tym zakresie, pomimo stosunkowo krótkiego okresu posiadania tej kompetencji<sup>37</sup>.

Komisja Nadzoru Finansowego jest organem właściwym w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym. W ramach ochrony konsumenta podejmuje dzia-

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 184).

<sup>34</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, (OJ C 326, 26.10.2012, p. 47–390).

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2015 r., poz. 1634, ze zm.).

<sup>36</sup> Por. D. Cyman, *Charakter prawny stanowiska Prezesa UOKiK stanowiącego istotny pogląd dla sprawy na przykładzie kredytów indeksowanych do walut obcych (w:) Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa 2017.

<sup>37</sup> Do dnia 1 marca Prezes UOKiK wydał 32 takie poglądy.

łania monitorujące, analityczne i nadzorcze oraz eliminuje niedozwolone praktyki rynkowe nadzorowanych podmiotów z wykorzystaniem przysługujących jej środków nadzorczych. Dokonuje również analizy konstrukcji umów finansowych oferowanych konsumentom i kierowanych do nich przekazów reklamowych. Oddziałuje też na regulacje prawne wpływające na prawa i obowiązki odbiorców usług finansowych poprzez opiniowanie lub przygotowywanie projektów aktów prawnych i inspirowanie samoregulacji rynku. W celu zapewnienia właściwej ochrony współpracuje z podmiotami mającymi na celu ochronę konsumenta, w tym z Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Rzecznikiem Finansowym, Rzecznikiem Praw Obywatelskich oraz organizacjami pozarządowymi w sprawach skarg, wzorców umownych oraz innych spraw z zakresu ochrony interesów nieprofesjonalnych uczestników nadzorowanych rynków. Istotną rolę pełni również sąd polubowny przy KNE. Co prawda nie ma on charakteru sądu konsumenckiego, ponieważ stronami mogą być wszyscy uczestnicy rynku finansowego, jednak w praktyce rozpatruje sprawy dotyczące naruszenia praw konsumentów.

Rzecznik Finansowy funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r.<sup>38</sup>, jest więc stosunkowo nową instytucją (wcześniej część jego kompetencji przysługiwała Rzecznikowi Ubezpieczonych). Reprezentuje interesy klientów instytucji finansowych, podejmując szereg aktywności. Wśród nich wskazać można rozpatrywanie wniosków w indywidualnych sprawach, wniesionych na skutek nieuwzględnienia roszczeń klienta przez podmiot rynku finansowego w trybie rozpatrywania reklamacji oraz rozpatrywanie wniosków dotyczących niewykonania czynności wynikających z reklamacji rozpatrzonej zgodnie z wolą klienta w terminie. Opiniuje projekty aktów prawnych dotyczących organizacji i funkcjonowania podmiotów rynku finansowego, jak również występuje do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących organizacji i funkcjonowania rynku finansowego. Informuje też właściwe organy nadzoru i kontroli o dostrzeżonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu podmiotów rynku finansowego. Ważną funkcją jest inicjowanie i organizowanie działalności edukacyjnej i informacyjnej w dziedzinie ochrony interesów klientów podmiotów rynku finansowego.

Ochrona praw konsumentów jest również jednym z zadań samorządu terytorialnego. Realizuje je poprzez powołanie powiatowego (miejskiego) rzecznika praw konsumentów, którego podstawowym zadaniem jest wykonywanie czynności polegających na bezpłatnym poradnictwie konsumenckim i udzielaniu informacji prawnych z zakresu ochrony interesów konsumentów. W ramach swych kompetencji może on również składać wnioski w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego i występować do przedsiębiorców w sprawach

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i rzeczniku finansowym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 892).

ochrony praw i interesów konsumentów. Może wytaczać powództwa na rzecz konsumentów oraz wstępować, za ich zgodą, do toczącego się postępowania w sprawach o ochronę ich interesów.

Ochrona instytucjonalna konsumenta usług finansowym w Polsce jest uzupełniona przez system pozasądowego rozstrzygania sporów, w znacznej mierze regulowany w ustawie z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozstrzyganiu sporów konsumenckich<sup>39</sup>. Zgodnie z ustawą, postępowanie w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich ma na celu rozwiązywanie sporu konsumenckiego, prowadzone zgodnie z zasadami określonymi w ustawie i polegające na umożliwieniu zbliżenia stanowisk stron w celu rozwiązania sporu przez jego strony, przedstawieniu stronom propozycji rozwiązania sporu oraz rozstrzygnięciu sporu i narzuceniu stronom jego rozwiązania. W zakresie usług finansowych szczególne znaczenie mają członkowie ogólnoeuropejskiej sieci FIN-NET.

Publicznymi sektorowymi podmiotami w strukturze organów publicznych są rzecznik finansowy oraz sąd polubowny przy KNF; niepublicznym jest arbiter bankowy, powołany przez Związek Banków Polskich do rozstrzygania sporów pomiędzy konsumentami-klientami banków a bankami w zakresie roszczeń pieniężnych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania przez bank czynności bankowych lub innych czynności na rzecz konsumenta. Wciąż jednak ilość rozwiązywanych problemów, choć systematycznie rośnie, jest stosunkowo niewielka<sup>40</sup>.

## Wnioski

Konsumenci usług finansowych powinni podlegać szerokiej ochronie prawnej. Zawarcie umowy o świadczenie usług finansowych najczęściej ma charakter adhezyjny, poprzez przyjęcie warunków umowy przygotowanej i przedstawionej przez instytucję finansową, zwykle bez możliwości negocjowania jej warunków. Istnieje niewątpliwa asymetria informacji pomiędzy instytucją a konsumentem, który najczęściej godzi się na narzucane mu warunki umowy, nie zawsze zdając sobie sprawę z konsekwencji jej zawarcia. Wprowadzony paradygmat ochrony przez informowanie nie zrównoważył pozycji stron. Konsument, pomimo przekazywanych im informacji, nie byli w stanie przewidzieć skutków zawartej umowy, szczególnie w dłuższym okresie. Często nie byli również w stanie oprzeć się pokusie zawarcia umowy, przynoszącej natychmiastowe korzyści, nawet jeśli niekorzystnie określała ich obowiązki. Spowodowało to krytyczną analizę ochrony przez informację i uzupełnienie jej o ochroną instytucjonalną. Zostały powołane wyspecjalizowane organu nadzoru o szerokich kompetencjach służących zagwarantowaniu ochrony praw konsumentów. Celem ich działalności nie

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozstrzyganiu sporów konsumenckich (Dz. U. z 2016 r., poz. 1823).

<sup>40</sup> W 2015 r. do sądu polubownego przy rzeczniku ubezpieczonych złożono 25 wniosków, do sądu polubownego przy KNF 547 wniosków, a do arbitra bankowego przy ZBP 1643 wnioski, średnia wartość 4481 zł.

jest przy tym uprzywilejowanie konsumenta, ale wyrównanie pozycji prawnej i ekonomicznej stron umowy, w szczególności zapobieganie stosowaniu rozwiązań niedozwolonych, naruszających tą równowagę.

Tworzony system instytucjonalnej ochrony praw konsumenta wpływa na ochronę konsumenta na trzech płaszczyznach. W przypadku indywidualnych spraw instytucje mogą przedstawiać swoje stanowiska, występując jako tzw. *amicus curiae* – przyjaciele sądu. Przedstawiają swoje poglądy w danej indywidualnej sprawie, korzystając ze swojej wiedzy, doświadczenia i przygotowania merytorycznego, przyczyniając się w ten sposób do wydania słusznego i sprawiedliwego orzeczenia. Chronią również zbiorowe interesy konsumentów, prowadząc rejestry klauzul niedozwolonych, a nawet wpływając na możliwość oferowania konsumentom określonych usług. Ułatwiają dochodzenie roszczeń przez konsumentów w sporach z instytucjami finansowymi poprzez wspieranie lub tworzenie instytucji zajmujących się pozasądowym rozstrzygnięciem sporów, najczęściej znacznie szybszym, tańszym i merytorycznie wyspecjalizowanym.

**Damian Cyman**

## **OUTLINE OF THE SYSTEM OF INSTITUTIONAL PROTECTION OF CONSUMER RIGHTS IN THE FINANCIAL MARKET**

The article focuses on the analysis of institutional protection of the consumers of financial services. The Author identifies the basic features of financial services contracts, indicating the reasons for which they should be subject to special protection. The Author analyzes the notion of a consumer, not only in terms of definition but above all in terms of his/her awareness of the effects of contracts concluded and the reasons for undertaking decisions in the financial sphere. This serves to define the universal model of a consumer, which is necessary to establish the boundaries of his/her protection. In the Author's opinion, the protection of the consumer of financial services is not only important for his/her individual financial situation but also it is systemically significant. This thesis was confirmed by the crisis of 2008 and subsequent years, which was caused, inter alia, by the improper consumer protection and irresponsible and excessive subprime lending. Similar risk occurs in Poland with regard to loans indexed to foreign currencies. The analyses have indicated that the attempt of the systematic (by statutory law) solution of the problem with the so-called franc loans can lead to the instability of some banks. The Author presents a progressive extension of the previously adopted paradigm of consumer protection through information in favor of the paradigm of institutional protection. It is visible on the largest financial markets, including the United States and European Union markets. The article provides the outline of institutional protection of the consumer of financial services in Poland, including the identification of key entities - the President of the Office for Competition and Consumer Protection, the Financial Supervision Commission and the Financial Ombudsman.