



Anna Jurkowska-Zeidler*

Uniwersytet Gdański

RZECZNIK FINANSOWY: NOWA INSTYTUCJA OCHRONY KLIENTA NA RYNKU USŁUG FINANSOWYCH

Wprowadzenie

Głównym celem ustanowienia w polskim systemie prawnym instytucji Rzecznika Ubezpieczonych¹, poprzednika Rzecznika Finansowego, było zapewnienie efektywnej ochrony słabszym stronom stosunku ubezpieczeniowego. Powołanie instytucji Rzecznika Finansowego, którego celem zgodnie z projektem ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym² jest działanie na rzecz ochrony klientów podmiotów rynku finansowego, usunęło lukę prawną w systemie ochrony klientów podmiotów rynku finansowego³. Powołanie Rzecznika Finansowego ma zatem zupełnie inne zna-

* Anna.JurkowskaZiedler@prawo.ug.edu.pl

¹ Rzecznik Ubezpieczonych reprezentował interesy ubezpieczonych i uprawnionych z umów ubezpieczenia oraz członków funduszy emerytalnych i uczestników pracowniczych programów emerytalnych w ramach ustawy z dnia 8 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej, o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej – Kodeks handlowy oraz o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. Nr 96, poz. 478), która weszła w życie dnia 2 listopada 1995 r., a następnie na mocy ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych (Dz. U. Nr 124, poz. 1153). Instytucja Rzecznika łączyła w sobie elementy informacyjno- edukacyjno-interwencyjne. Zob. szerzej S. Rogowski, *Urząd Rzecznika Ubezpieczonych w teorii i praktyce*, „Prawo Asekuracyjne” 1999, nr 1, s. 7, także T. Wróblewski, *Rola Rzecznika Ubezpieczonych w ochronie praw konsumentów w aspekcie prawnym*, https://rf.gov.pl/publikacje/artykuly-pracownikow-i-wspolpracownikow/Tomasz_Wroblewski_-_Rola_Rzecznika_Ubezpieczonych_w_ochronie_praw_konsumentow_w_aspekcie_prawnym__119 (dostęp: 18.03.2017).

² Poselski projekt ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, Druk nr 3430 z 15 maja 2015 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3430> (dostęp: 14.03.2017).

³ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (Dz. U. poz. 1348, ze zm.). Ustawa weszła w życie 11 października 2015 r. Jej uchwalenie wiązało się z uchyleniem dotychczas obowiązujących przepisów ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 290) w zakresie, w którym regulowały one działalność Rzecznika Ubezpieczonych, Rzecznik Ubezpieczonych z dniem wejścia w życie ustawy stał się Rzecznikiem Finansowym i rozpoczął swoją czteroletnią kadencję.

czenie dla rynku ubezpieczeniowego, na którym aktywnie działał dotychczas Rzecznik Ubezpieczonych⁴. Rzecznik Finansowy przejął bowiem dotychczasowe kompetencje Rzecznika Ubezpieczonych, przy czym obszar jego kompetencji został rozszerzony na cały rynek finansowy, a zakresem jego interwencji objęto klientów pozostałych sektorów rynku finansowego – bankowego i rynku kapitałowego.

Przedmiotowa ustawa reguluje także w sposób jednolity rozpatrywanie reklamacji przez podmioty rynku finansowego, a także w sposób kompleksowy pozasądowe postępowanie w sprawie rozwiązywania sporów między klientem a podmiotem rynku finansowego prowadzone przez Rzecznika Finansowego. Podkreślić przy tym należy, że ustanowienie specjalistycznej instytucji – *ombudsmana* – dla klientów rynku finansowego jest także stosunkowo dobrze ugruntowane w państwach członkowskich Unii Europejskiej⁵. Należy także pamiętać, że Rzecznik Finansowy reprezentuje interesy indywidualnych klientów, podczas gdy Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) podejmuje działania w związku z naruszeniem zbiorowych interesów konsumentów⁶.

Rzecznik Finansowy jest podmiotem administracji publicznej. Powołuje go na czteroletnią kadencję Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego ds. instytucji finansowych. Jego podstawowym zadaniem jest reprezentowanie indywidualnych interesów klientów podmiotów rynku finansowego. W ujęciu systemowym rynku finansowego Rzecznik Finansowy jest szczególnego rodzaju

⁴ Szerzej Zob. D. Maśniak, *Znaczenie ustawowych zasad wnoszenia reklamacji i powołania Rzecznika Finansowego dla rynku ubezpieczeniowego*, „Prawo Asekuracyjne” 2015, nr 4, s. 21, także E. Kowalewski, M.P. Ziemiak, *Ustawa reklamacyjna a obrót ubezpieczeniowy (część 1)*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2015, nr 3, s. 21–52.

⁵ Zob. badania opublikowane przez Komisję Europejską na temat funkcjonowania *ombudsman schemes* w Europie: *Study on the use of Alternative Dispute Resolution in the EU*, 16 October 2009, http://ec.europa.eu/consumers/archive/redress_cons/adr_study.pdf (15.03.2017). Zob. także F. Frizon, T. David, *Resolving disputes between consumers and financial businesses: Fundamentals for a financial ombudsman*, World Bank, Washington, DC, January 2012, s. 6, http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/Financial_Ombudsmen_Vol1_Fundamentals.pdf (15.03.2017); F. Frizon, T. David, *Resolving disputes between consumers and financial businesses: current arrangements in central and eastern Europe*, World Bank, Washington, DC, January 2012, <http://documents.worldbank.org/curated/en/301411468261335666/current-arrangements-in-central-and-eastern-Europe> (dostęp: 15.03.2017).

⁶ Zgodnie z art. 24. ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2017 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 229, ze zm.) przez *praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów* rozumie się godzące w nie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami zachowanie przedsiębiorcy. Przepis ten zawiera otwarty katalog praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów t.j.: naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji; nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji; oraz proponowanie konsumentom nabycia usług finansowych, które nie odpowiadają potrzebom tych konsumentów ustalonym z uwzględnieniem dostępnych przedsiębiorcy informacji w zakresie cech tych konsumentów lub proponowanie nabycia tych usług w sposób nieadekwatny do ich charakteru. Przy czym nie jest zbiorowym interesem konsumentów suma ich interesów indywidualnych.

instancją odwoławczą w trybie rozpatrywania reklamacji przez podmioty rynku finansowego⁷.

Po wyczerpaniu drogi reklamacyjnej wobec takiego podmiotu klient może zwrócić się do Rzecznika z wnioskiem o interwencję i zbadanie negatywnie rozpatrzonej reklamacji. Postępowania interwencyjne oraz polubowne są dwiema drogami dochodzenia roszczenia przez klienta wobec podmiotu rynku finansowego, które odbywają się przy udziale Rzecznika Finansowego. Prowadzi on także pozasądowe postępowania w sprawie rozwiązywania sporów między klientem a podmiotem rynku finansowego, w którym udział podmiotu rynku finansowego jest obowiązkowy. Poza tym ma on szczególne uprawnienia w prowadzonym postępowaniu sądowym, gdyby jego inne działania nie przyniosły zamierzonego rozwiązania konfliktu pomiędzy klientem a instytucją finansową. Mianowicie może on przedstawić istotne poglądy w sprawie, a także zwracać się do Sądu Najwyższego z wnioskiem o rozstrzygnięcie wątpliwości zaistniałych w orzecznictwie. Rzecznik ma także szczególne kompetencje sankcyjne wobec podmiotów rynku finansowego. Koszty działalności Rzecznika i jego Biura ponoszą podmioty rynku finansowego.

1. Systemowe podejście do ochrony klienta na rynku usług finansowych

Zmiana paradygmatu w sferze regulacji i nadzoru rynku finansowego, która nastąpiła po globalnym kryzysie finansowym, polega w zasadniczej mierze na utracie wiary w efektywność i racjonalność rynków finansowych oraz oparciu go na ograniczonym zaufaniu do rynku finansowego i szczególnej roli kontrolno-regulacyjnej państwa. W zakresie ochrony konsumenta usług finansowych nowy paradygmat podważa przyjęty model racjonalnego i świadomego konsumenta, co wyklucza jego dobrą ochronę jedynie poprzez wypełnienie wobec niego obowiązków informacyjnych⁸. Nowe podejście wprowadza potrzebę ustanowienia specjalistycznych instytucji ochrony konsumentów i klientów podmiotów rynku finansowego, a także wzmocnionej regulacji, nadzoru i bezpośredniej ingerencji państwa na rynku usług finansowych⁹. Równolegle kapitalnego znaczenia nabiera potrzeba podjęcia działań edukacyjnych wśród konsumentów, aby zwiększyć świadomość przysługujących klientom instrumentów ochrony prawnej.

⁷ Zob. szerzej B. Mrozowska-Bartkiewicz, *Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym - rozwiązania prawne oraz instytucja Rzecznika Finansowego*, „Prawo Asekuracyjne” 2015, nr 3, s. 92–94, także B. Bronisz, *Ustawa o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o rzeczniku finansowym*, „Monitor Prawa Bankowego” 2016, nr 3, s. 67–77.

⁸ Zob. D. Cyman, *Nowy model ochrony konsumenta (w:) System prawnofinansowy Unii Europejskiej*, red. A. Drwiłło, A. Jurkowska-Zeidler, Warszawa 2017, s. 366.

⁹ Zob. J. Monkiewicz, M. Monkiewicz, *Tendencje rozwoju ochrony konsumentów na rynku ubezpieczeniowym. Nowe koncepcje i rozwiązania*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2015, nr 1, z. 18, s. 5, http://rf.gov.pl/pdf/zeszyt18_net.pdf (dostęp: 14.03.2017).

Zgodnie ze stanowiskiem Najwyższej Izby Kontroli ochrona praw klientów rynku finansowego w Polsce była w latach 2011–2013 nieskuteczna¹⁰. Działalność Prezesa UOKiK, Komisji Nadzoru Finansowego (KNF), 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. Problem nieuczciwych praktyk instytucji finansowych wobec ich klientów zidentyfikowano zwłaszcza w odniesieniu do umów kredytu hipotecznego denominowanego lub indeksowanego we frankach szwajcarskich oraz ubezpieczeń z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym. Stanowiło to kapitalne uzasadnienie dla interwencji państwa w obszarze rozwiązywania kolizji interesów na rynku usług finansowych w celu ochrony bezpieczeństwa i stabilności rynku finansowego¹¹.

Należy podkreślić, że celem ustawodawcy, wyrażonym w uzasadnieniu projektu ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, było podwyższenie poziomu ochrony osób korzystających z usług finansowych – poprzez jednoznaczne ustawowe przesądzenie trybu i terminów rozpatrywania przez podmioty rynku finansowego składanych przez ich klientów reklamacji w ramach procedur skargowych. Ponadto, jak podkreślono w uzasadnieniu projektu, nałożenie na podmioty rynku finansowego określonych obowiązków w zakresie rozpatrywania reklamacji, oraz powołanie instytucji działającej na rzecz klientów instytucji finansowych, mogącej podejmować działania w sprawach indywidualnych, powinno doprowadzić do zniwelowania asymetrii pomiędzy pozycją podmiotu profesjonalnego a jego klienta, w szczególności gdy ma on status konsumenta.

2. Klient i podmiot rynku finansowego

Ustawa o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (dalej: ustawa), wprowadziła nowe definicje: klienta podmiotu rynku finansowego, reklamacji, a także podmiotu rynku finansowego. Tendencja do rozszerzania zakresu podmiotowego ochrony konsumenta także na klientów usług finansowych, będących nieprofesjonalnymi uczestnikami rynku finansowego, nasiliła się po kryzysie finansowym i jest niejako konsekwencją rozwoju i coraz większego skomplikowania usług finansowych. Usługi finansowe charakteryzują się bowiem wyraźnie zwiększonym ryzykiem w stosunku do

¹⁰ Wyniki kontroli planowej P/13/038 *Funkcjonowanie Systemu Ochrony Praw Klientów Podmiotów Rynku Finansowego* przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, 8 kwietnia 2014, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,6423,vp,8193.pdf> (dostęp: 14.03.2017).

¹¹ Zob. szerzej A. Jurkowska-Zeidler, *Rola państwa w rozwiązywaniu kolizji interesów na rynku usług finansowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XXXVII: *Spółeczna Gospodarka Rynekowa*, red. A. Powałowski, 2017, s. 187–201.

innych usług. Jest to przede wszystkim ryzyko związane z poniesieniem znacznych strat finansowych. Z uwagi na skomplikowanie relacji na rynku usług finansowych oraz ogromną skalę nieuczciwych praktyk instytucji finansowych potrzebuje ochrony ze strony państwa słabsza, nieprofesjonalna strona umowy.

Ustawa definiuje *klienta podmiotu rynku finansowego* jako: będącego osobą fizyczną ubezpieczającego, ubezpieczonego, uposażonego lub uprawnionego z umowy ubezpieczenia, osobę dochodzącą roszczeń od Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego lub Polskiego Biura Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, członka funduszu emerytalnego, uczestnika pracowniczego programu emerytalnego i osobę otrzymującą emeryturę kapitałową (oraz osobę uprawnioną lub oszczędzającą w rozumieniu odpowiednich ustaw o zabezpieczeniu emerytalnym), a także pozostałe kategorie osób wymienione w art. 2 pkt 1 d) ustawy tj.: klienta banku, członka SKOK, klienta instytucji płatniczej, klienta biura usług płatniczych, klienta instytucji pieniądza elektronicznego, klienta oddziału zagranicznej instytucji pieniądza elektronicznego, klienta instytucji finansowej, uczestnika funduszu inwestycyjnego, klienta firmy inwestycyjnej, klienta instytucji pożyczkowej. Klientami podmiotu rynku finansowego są przy tym tylko i wyłącznie osoby fizyczne, i to niezależnie od tego, czy prowadzą działalność gospodarczą i czy przysługuje im status konsumenta w rozumieniu art. 22¹ kodeksu cywilnego. Ustawodawca całkowicie zrezygnował z posługiwania się w ustawie pojęciami konsumenta i przedsiębiorcy, które w praktyce działalności Rzecznika Ubezpieczonych budziły spore kontrowersje interpretacyjne¹².

Wprowadzenie nowych, specyficznych definicji potwierdza odrębny reżim prawny rynku finansowego i stanowi o jego coraz większej samodzielności gałęziowej¹³.

Podmioty rynku finansowego są wymienione w art. 2 pkt 3 ustawy. Z sektora ubezpieczeniowego należą do nich krajowe zakłady ubezpieczeń, zagraniczne zakłady ubezpieczeń, główne oddziały i oddziały, fundusze emerytalne i towarzystwa emerytalne, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny oraz Polskie Biuro Ubezpieczycieli Komunikacyjnych; z sektora bankowego: banki krajowe i zagraniczne oraz oddziały banków zagranicznych, instytucje finansowe, oddziały instytucji kredytowych, SKOK-i, instytucje pożyczkowe; z sektora usług płatniczych: instytucje płatnicze, biura usług płatniczych, instytucje pieniądza elektronicznego, oddziały zagranicznych instytucji pieniądza elektronicznego; oraz z rynku kapitałowego: firmy inwestycyjne, towarzystwa funduszy inwe-

¹² Działalności Rzecznika Ubezpieczonych zarzucano nadmierne rozszerzanie dedykowanej im ochrony na podmioty niemieszczące się w ustawowej definicji konsumenta w rozumieniu art. 22¹ kodeksu cywilnego, które z takiej ochrony nie miały prawa korzystać. Zob. D. Maśniak, *Znaczenie ustawowych zasad...*, s. 24 i powołane tam w przypisie nr 8 publikacje.

¹³ Zob. szerzej. E. Fojcik-Mastalska, *Prawo rynku finansowego w systemie prawa (w:) Prawo rynku finansowego. Doktryna. Instytucje. Praktyka*, red. A. Jurkowska-Zeidler, M. Olszak, Warszawa 2016, s. 19 i n.

stycyjnych, fundusze inwestycyjne oraz zarządzający ASI i alternatywne spółki inwestycyjne.

Na wskazane podmioty rynku finansowego nałożono ustawą obowiązki dotyczące rozpatrywania reklamacji. *Reklamacją* jest wystąpienie skierowane do podmiotu rynku finansowego przez jego klienta, w którym klient zgłasza zastrzeżenia dotyczące usług świadczonych przez ten podmiot (art. 2 pkt 2 ustawy).

Ustawa szczegółowo reguluje tryb i terminy rozpatrywania reklamacji na rynku usług finansowych. W przypadku niedotrzymania terminu jej rozpatrzenia (odpowiedzi tej należy udzielić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania reklamacji) reklamację uważa się za rozpatrzoną zgodnie z wolą klienta (art. 8 ustawy). Jest to szczególnie dotkliwa konsekwencja, gdyż wymusza na podmiotach rynku finansowego wdrożenie odpowiednich procedur w zakresie postępowań reklamacyjnych.

3. Zadania i kompetencje interwencyjne rzecznika finansowego

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy do zadań Rzecznika Finansowego należy podejmowanie działań w zakresie ochrony klientów podmiotów rynku finansowego, których interesy reprezentuje. Przy czym postępowania interwencyjne oraz polubowne są dwiema drogami dochodzenia roszczenia przez klienta wobec instytucji finansowej, które odbywają się przy udziale Rzecznika Finansowego.

Podjęcie czynności przez Rzecznika następuje z urzędu lub na wniosek klienta podmiotu rynku finansowego lub właściwego organu nadzoru, kontroli lub innego organu władzy publicznej. Jeżeli chodzi o rozpatrywanie wniosków w indywidualnych sprawach, to istotną kwestią jest konieczność wyczerpania przez klienta drogi reklamacyjnej, której dotyczą przepisy rozdziału 2 ustawy. Wniosek do Rzecznika może być zatem wniesiony tylko na skutek nieuwzględnienia roszczeń klienta przez podmiot rynku finansowego w trybie rozpatrywania reklamacji. Podmiot rynku finansowego ma przy tym obowiązek zamieszczenia w umowie zawieranej z klientem odpowiednich informacji dotyczących procedury składania i rozpatrywania reklamacji (art. 4 ust. 1 ustawy).

Jak już wyżej wspomniano, powołany na mocy ustawy Rzecznik Finansowy nie jest instytucją nową dla klientów podmiotów rynku ubezpieczeniowego. Jest to natomiast nowa instytucja w przypadku klientów pozostałych podmiotów rynku finansowego. W tym nowym obszarze, w całym 2016 r. do Rzecznika Finansowego trafiło niemal 4 tys. wniosków o interwencję, związanych z podmiotami rynku bankowo-kapitałowego¹⁴. Ponad 82% z nich dotyczyło banków. Najczęściej klienci zwracali się z prośbą o wsparcie w sporach dotyczących kredytów konsumenckich (34%), kredytów hipotecznych (26%) czy rachunku bankowego

¹⁴ Coraz więcej skarg trafia do Rzecznika Finansowego. Rozmowa z Agnieszką Wachnicką, dyrektorką Wydziału Klienta Rynku Bankowo-Kapitałowego w Biurze Rzecznika Finansowego., *Newseria*, 27 stycznia 2017 r., <https://biznes.newseria.pl/news/klienci-bankow-skarza,p172345241> (dostęp: 17.03. 2017).

(15%). Wstępne dane wskazują, że 44% wniosków o podjęcie interwencji w sprawie kredytów hipotecznych dotyczyło kredytów walutowych, gdzie najczęściej klienci wskazywali na klauzule niedozwolone w umowach kredytowych denominowanych lub waloryzowanych we frankach szwajcarskich.

Po zbadaniu sprawy Rzecznik może poinformować wnioskodawcę, że nie stwierdził naruszenia jego praw lub interesów albo zwrócić się do podmiotu rynku finansowego, w którego działalności stwierdził naruszenie praw lub interesów klientów, o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 27 ustawy). Dodatkowo może także zwrócić się o zbadanie sprawy do właściwego organu, w szczególności do KNF, Prezesa UOKiK, prokuratury albo organów kontroli państwowej, zawodowej lub społecznej.

Podmiot rynku finansowego, który otrzymał wniosek Rzecznika w sprawach objętych zakresem jego działalności, jest obowiązany niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku, poinformować Rzecznika o podjętych działaniach lub zajęтым stanowisku oraz przekazać żądane dokumenty. Ponadto każdy podmiot rynku finansowego corocznie, w terminie 45 dni od zakończenia roku kalendarzowego, jest zobowiązany do przekazania Rzecznikowi Finansowemu sprawozdania dotyczącego rozpatrywania reklamacji oraz liczby wystąpień klientów na drogę postępowania sądowego w wyniku nierozpatrzenia reklamacji zgodnie z wolą tych klientów, z uwzględnieniem: liczby reklamacji; uznanych i nieuwzględnionych roszczeń, wynikających z wniesionych reklamacji; oraz informacji o wartości roszczeń zgłoszonych w pozwach i kwot zasądzonych prawomocnymi orzeczeniami sądów na rzecz klientów w okresie sprawozdawczym. Z pewnością takie zbiorcze dane w obszarze całego rynku będą istotną informacją na temat stanu ochrony klienta i obszarem do analiz zachodzących na nim tendencji jako podstaw do sformułowania przez Rzecznika uwag o stanie przestrzegania prawa i interesów klientów podmiotów rynku finansowego zawartych w corocznym sprawozdaniu z jego działalności przedkładanym Prezesowi Rady Ministrów, do czego obliguje Rzecznika ustawa (art. 34).

Z mocy art. 32 ustawy Rzecznik Finansowy posiada kompetencję do nakładania na podmioty rynku finansowego, które naruszają obowiązki informacyjne i terminy rozpatrywania reklamacji wskazane w ustawie (w art. 4 ust. 1, art. 6–10, art. 30 i art. 31), kary pieniężnej do wysokości 100 000 zł. Przy ustalaniu jej wysokości uwzględnia się stopień naruszenia przepisów, okoliczności tego naruszenia oraz możliwości finansowe podmiotu, który dokonał naruszenia. Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa.

Rzecznik Finansowy posiada legitymację do wytoczenia powództwa na rzecz klientów podmiotów rynku finansowego w sprawach dotyczących nieuczciwych praktyk rynkowych dotyczących działalności tych podmiotów, jak również za zgodą powoda wziąć udział w toczącym się już postępowaniu. W takim przypadku stosuje się odpowiednio przepisy o prokuratorze. Rzecznik został przy tym zwolniony z obowiązku uiszczania opłat sądowych.

Jeżeli sporu pomiędzy klientem a podmiotem rynku finansowego nie da się rozwiązać w ramach procedury reklamacyjnej Rzecznik może przedstawić na etapie postępowania sądowego istotny dla sprawy pogląd wyrażony w oświadczeniu, gdzie przedstawia argumenty i poglądy ważne dla danej sprawy, opierając się na określonym stanie faktycznym i prawnym. W ten sposób wspiera on profesjonalnie klientów podmiotu rynku finansowego na etapie postępowania sądowych. Istotny pogląd wydawany przez Rzecznika Finansowego nie jest wiążący dla sądu, jednak niewątpliwie stanowi istotny materiał merytoryczny i opiniotwórczy o charakterze pomocniczym i sąd powinien ustosunkować się w uzasadnieniu orzeczenia do argumentów w nim przedstawionych.

W 2016 r. Rzecznik Finansowy przedstawił 334 istotne poglądy¹⁵. W tym obszarze Rzecznik Ubezpieczonych w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 10 października 2015 r. przedstawił sądowi istotny pogląd w 121 sprawach, zaś łącznie w latach 2009–2015 do Rzecznika Ubezpieczonych wpłynęło 478 wniosków o przedstawienie sądowi istotnego dla sprawy poglądu na podstawie art. 63 k.p.c.¹⁶ Dane te świadczą o coraz większym znaczeniu tej formy wspierania klientów. 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. Od 11 października 2015 r. Rzecznik ma możliwość przedstawienia istotnego dla sprawy poglądu w oparciu o art. 28 ustawy o Rzeczniku Finansowym w zw. z art. 63 kodeksu postępowania cywilnego. Na tej podstawie, w odniesieniu do 31 wniosków, które wpłynęły po 11 października 2015 r. Rzecznik Finansowy przedstawił swój istotny pogląd sądowi rozpatrującemu konkretne sprawy¹⁷. Co ważne, istotne poglądy są wydawane nie tylko w sporach indywidualnych, ale też postępowaniach grupowych.

Istotne poglądy Rzecznika Finansowego w postępowaniu sądowym to efektywne narzędzie dla ujednolicenia orzecznictwa sądowego poprzez wyjaśnienie i usunięcie jego rozbieżności. Taki pogląd nie jest wiążący dla sądu, niemniej jednak w szerszej, często systemowej perspektywie przedstawia istotę i potrzebę ochrony chronionych wartości na rynku usług finansowych. Kompetencję do przedstawiania istotnego poglądu dla sprawy ma także Prezes UOKiK, który czyni to, gdy sprawa dotyczy ochrony konkurencji i konsumentów oraz gdy wystąpił interes publiczny¹⁸.

¹⁵ Szerzej zob. <https://www.rf.gov.pl/istotny-pogląd-przykłady> (dostęp: 15.03.2016). Tam także przykładowe istotne poglądy, dotyczące najczęściej trafiających do Rzecznika Spraw, w tym dotyczących kredytów denominowanych lub waloryzowanych we frankach szwajcarskich i ubezpieczeń z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym.

¹⁶ Sprawozdanie Rzecznika Finansowego za 2015 r., s. 90, https://www.rf.gov.pl/files/22297__5306__Sprawozdanie_Rzecznika_Finansowego_za_rok_2015.pdf (dostęp: 17.03.2017).

¹⁷ Tamże, s. 96.

¹⁸ Jest to nowa kompetencja nadana Prezesowi UOKiK z dniem 17 kwietnia 2016 r., wynikająca z art. 31d ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 184, ze zm.). Szerzej zob. D. Cyman, *Charakter prawny stanowiska Prezesa UOKiK stanowiąc-*

Należy wspomnieć, że korzystając z kompetencji do przedstawienia w postępowaniu przed sądem swojego istotnego poglądu, Rzecznik Finansowy zapewnia sobie także szerszy dostęp do orzecznictwa sądów powszechnych, jest bowiem informowany o zapadających orzeczeniach w tych sprawach, w których przedstawiał pogląd. Na tej podstawie może także badać orzecznictwo pod kątem występujących w nim rozbieżności, co z kolei służy formułowaniu przez Rzecznika wniosków do Sądu Najwyższego¹⁹.

Możliwość występowania do Sądu Najwyższego z wnioskiem o podjęcie uchwały mającej na celu wyeliminowanie występujących w orzecznictwie sądowym rozbieżności jest jedną z najważniejszych kompetencji, jaką posiada Rzecznik Finansowy. Podstawy prawne tej kompetencji określone są w art. 60 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 499, ze zm.). Przyznana z dniem 1 stycznia 2003 r. kompetencja obejmująca kierowanie pytań prawnych do Sądu Najwyższego dość szybko stała się dla instytucji Rzecznika Ubezpieczonych jednym z najważniejszych instrumentów realizacji jego zadań związanych z reprezentowaniem interesów klientów podmiotów rynku ubezpieczeniowego²⁰. Do końca jego działalności, tzn. do wejścia w życie z dniem 11 października 2015 r. ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, skierował on do Sądu Najwyższego siedemnaście wniosków. Na ich podstawie Sąd Najwyższy wydał dziewięć uchwał, w tym jedną w składzie pełnej Izby Cywilnej. W 2016 r. Rzecznik Finansowy skierował jeden wniosek do Sądu Najwyższego²¹. Łącznie na 18 dotychczasowych wniosków o rozstrzygnięcie rozbieżności w orzecznictwie w 16 sprawach Sąd Najwyższy potwierdził prawidłowość stanowiska Rzecznika.

Należy także zwrócić uwagę na szczególną rolę przekazywanych do wiadomości publicznej poglądów Rzecznika Finansowego, które stanowią istotną wskazówkę interpretacyjną dla uczestników rynku finansowego²². Pomimo

cego istotny pogląd dla sprawy na przykładzie kredytów indeksowanych do walut obcych (w:) red. J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński, *Praktyczne i teoretyczne problemy prawa finansowego wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa 2017, s. 395–404.

¹⁹ Sprawozdanie Rzecznika Finansowego za 2015 r., s. 89.

²⁰ Podkreślane są sukcesy działalności Rzecznika Ubezpieczonych na tej płaszczyźnie, bowiem na skutek jego wniosków do Sądu Najwyższego udało się rozstrzygnąć większość problematycznych kwestii, rodzących wcześniej spory między ubezpieczycielami a uprawnionymi, dzięki nim np. na rynku ubezpieczeń komunikacyjnych standardem stał się samochód zastępczy i stosowanie oryginalnych części podczas naprawy pojazdu. Zob. szerzej T. Młynarski, *Wnioski Rzecznika Ubezpieczonych do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie rozbieżności w wykładni prawa*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2015, nr 19, s. 2, https://rf.gov.pl/publikacje/artykuly-pracownikow-i-wspolpracownikow/Tomasz_Mlynarski_Wnioski_Rzecznika_Ubezpieczonych_do_Sadu_Najwyzszego_o_rozstrzygnięcie_rozbieznosci_w_wykladni_prawa__22392 (dostęp: 13.03.2017).

²¹ Wykaz wniosków skierowanych przez Rzecznika Finansowego do Sądu Najwyższego oraz wcześniejsze wnioski skierowane przez Rzecznika Ubezpieczonych do Sądu Najwyższego w latach 1995–2015, <https://rf.gov.pl/serwis-prawny/wnioski-do-sn> (dostęp: 17.03.2017).

²² Działając na tej podstawie, zostało podane do wiadomości publicznej stanowisko Rzecznika Finansowego wspólne z Prezesem UOKiK w sprawie interpretacji art. 49 ustawy z dnia 12 maja 2011 r.

iz Rzecznik nie posiada kompetencji do wiążącej interpretacji przepisów prawa, upublicznienie jego stanowiska w tej kwestii jest wyrazem swoistego dialogu z uczestnikami rynku i służy ujednoczeniu praktyki na rynku usług finansowych.

Zadaniem Rzecznika Finansowego jest opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących organizacji i funkcjonowania podmiotów rynku finansowego. Monitorując wnioski zgłaszane przez klientów podmiotów rynku finansowego, w przypadku dostrzeżenia jakichkolwiek nieprawidłowości mających charakter powtarzalny, stosownie do przepisów art. 17 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy, Rzecznik może także wystąpić do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących organizacji i funkcjonowania rynku finansowego. W przypadku stwierdzonych nieprawidłowości w działalności podmiotów rynku finansowego Rzecznik ma zadanie, aby informować właściwe organy nadzoru i kontroli o dostrzeżonych nieprawidłowościach.

Istotną kompetencją Rzecznika Finansowego jest inicjowanie i organizowanie działalności edukacyjnej i informacyjnej w dziedzinie ochrony interesów klientów podmiotów rynku finansowego²³. Tu zasadnicze znaczenie należy przypisać stronie internetowej, gdzie Rzecznik informuje klientów podmiotów rynku finansowego o ich prawach oraz publikowaniu specjalistycznych raportów i analiz²⁴. Ważną formą działalności Rzecznika, jako ośrodka informacji i edukacji, są eksperckie dyżury telefoniczne, a także udzielanie porad oraz informacji za pośrednictwem poczty elektronicznej.

4. Pozasądowe postępowanie przed rzecznikiem finansowym

Ujmując systemowo rynek finansowy, w obszarze pozasądowego rozpoznawania sporów pomiędzy uczestnikami rynku finansowego działają Arbiter Bankowy przy Związku Banków Polskich (rozstrzygający o roszczeniach z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania czynności bankowych), Sąd Po-

o kredycie konsumenckim (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1497). Jego uzasadnieniem były problemy klientów podmiotów rynku finansowego z uzyskaniem zwrotu składek za ubezpieczenie. Od początku działalności, czyli od 11 października 2015 r. do końca kwietnia 2016 r., do Rzecznika Finansowego wpłynęło ponad 500 skarg dotyczących kredytów konsumenckich. W tym ok. 100 dotyczyło właśnie nieodpowiedniego rozliczenia kosztów w związku z wcześniejszą spłatą. Przy czym w większości sprawy te dotyczyły nieprawidłowego rozliczenia zwrotu składek za ubezpieczenie. Sygnały w sprawie rozbieżnych interpretacji przepisów w zakresie wcześniejszej spłaty kredytu docierały również do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, https://rf.gov.pl/pdf/Stanowisko_UOKiK_RzF_1605016.pdf (dostęp: 18.03.2017).

²³ Zestawienie inicjatyw edukacyjnych Rzecznika Finansowego, <https://rf.gov.pl/inicjatywy> (dostęp: 18.03.2017).

²⁴ Zob. m.in. II Raport: *Ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym*, Warszawa, marzec 2016; 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/publikacje/raporty-i-opracowania/_Raporty_Rzecznika_Finansowego__22475 (dostęp: 18.03.2017).

lubowny przy Komisji Nadzoru Finansowego (rozstrzygający spory pomiędzy konsumentami a instytucjami finansowymi podlegającymi nadzorowi KNF) oraz od 1 stycznia 2016 r. Rzecznik Finansowy²⁵.

Rozwiązanie to wpisuje się w szeroko propagowane na rynku finansowym alternatywne sposoby rozwiązywania sporów – ADR. Skrót ten pochodzi od angielskiego sformułowania *Alternative Dispute Resolution* i oznacza alternatywne w stosunku do postępowania sądowego sposoby rozwiązywania sporów, które stanowią szansę na uniknięcie kosztownych i długotrwałych postępowań sądowych²⁶. System pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich – wprowadzony ustawą z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich (Dz. U. z 2016 r., poz. 1823), opiera się na podejściu mieszanym, co oznacza, że obok siebie działają zarówno podmioty publiczne, jak i niepubliczne²⁷. Metody rozwiązywania sporów bez udziału sądu to²⁸: umożliwienie zbliżenia stanowisk stron, np. poprzez mediację; zaproponowanie rozwiązania sporu, np. poprzez concyliację; rozstrzygnięcie sporu i narzucenie stronom jego rozwiązania, np. w ramach arbitrażu (sąd polubowny).

Rzecznik Finansowy jest podmiotem uprawnionym do prowadzenia postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich i w sprawach nieuregulowanych w ustawie o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, stosuje on przepisy ustawy o pozasądowym roz-

²⁵ W dniu 11 października 2015 r., kiedy weszła w życie ustawa o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym zaprzestał działalności Sąd Polubowny funkcjonujący przy Rzeczniku Ubezpieczonych. Nie był on jednak rzeczywiście alternatywą dla postępowań sądowych, gdyż ubezpieczyciele z reguły nie wyrażali zgody na rozstrzygnięcie sporu przez Sąd Polubowny.

²⁶ Zob. szerzej D. Cyman, *Alternative Dispute Resolution Mechanism in the area of financial services in European Union* (w:) *System prawofinansowy, Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, red. J. Gliniecka, E. Juchniewicz, T. Sowiński, M. Wróblewska, Warszawa 2013, s. 199 i n.

²⁷ Rzecznik jest podmiotem ADR o charakterze sektorowym, są one tworzone dla rozwiązywania ściśle określonych sporów w konkretnych sektorach rynku. Do bazy ADR prowadzonej przez Komisję Europejską były dotychczas notyfikowane przez Polskę następujące systemy: Arbiter Bankowy przy Związku Banków Polskich, Sąd Polubowny przy Prezesie Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Sąd Polubowny przy Komisji Nadzoru Finansowego, postępowanie ADR, (postępowanie pozasądowego rozwiązywania sporów między klientem a podmiotem rynku finansowego) prowadzone przez Rzecznika Finansowego oraz mediacja prowadzona przez Inspekcję Handlową. Zob. uzasadnienie do ustawy z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, (Dz. U. z 2016 r., poz. 1823), <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=630> (dostęp: 15.03.2016). Dnia 10 stycznia 2017 r. zaczął działać na stronie internetowej UOKiK rejestr podmiotów uprawnionych do pozasądowego rozwiązywania sporów. Do rejestru będą wpisywane podmioty, które zostaną uprawnione do pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich, https://uokik.gov.pl/rejestr_podmiot_uprawnionych.php (dostęp: 15.03.2017). Podmiot wpisany do rejestru może zostać notyfikowany Komisji Europejskiej jako podmiot uprawniony do prowadzenia postępowań w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich. Zob. *Schemat polskiego systemu ADR (główni gracze)*, https://uokik.gov.pl/spory_konsumenckie_faq_ogolne.php#faq2919 (dostęp: 15.03.2016).

²⁸ Zob. art. 3 ustawy z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich. Sposoby te znane są również jako metody ADR.

wiązywaniu sporów konsumenckich, z tym że spór może być prowadzony między przedsiębiorcami. Szczegółowo tryb pozasądowego postępowania przed Rzecznikiem Finansowym reguluje rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 lutego 2017 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 313), które weszło w życie 21 lutego 2017 r.

Postępowanie polubowne stanowi szybszą i tańszą alternatywę wobec postępowania sądowego. Rzecznik Finansowy jest członkiem sieci FIN-NET, do której należą także Arbiter Bankowy przy ZBP oraz Sąd Polubowny przy KNF. Sieć FIN-NET została założona przez Komisję Europejską, łączy instytucje pozasądowego rozstrzygania sporów ponadgranicznych pomiędzy konsumentem a przedsiębiorcą (podmiotem rynku finansowego) w zakresie usług finansowych²⁹.

Obligatoryjność uczestnictwa w postępowaniu polubownym przed Rzecznikiem Finansowym podmiotu rynku finansowego odróżnia je jednak w sposób kapitalny od innych polubownych postępowań, gdzie udział jest fakultatywny. Do wniesienia wniosku o wszczęcie postępowania pozasądowego przed Rzecznikiem jest konieczne wyczerpanie drogi postępowania reklamacyjnego, nie musi jednak poprzedzać go wniosek do Rzecznika Finansowego o wszczęcie interwencji względem podmiotu rynku finansowego. Jest to zatem postępowanie całkowicie niezależne i odrębne od postępowania interwencyjnego.

W zakresie pozasądowego postępowania w sprawie rozwiązania sporu z podmiotem rynku finansowego Rzecznik może działać na dwa sposoby, tj. podejmuje czynności zmierzające do zbliżenia stanowisk stron mające na celu pomoc stronom w osiągnięciu porozumienia (mediacja) lub przedstawia stronom propozycję rozwiązania sporu (koncyliacja), tym samym jego rola jest bardziej aktywna w tym ostatnim postępowaniu. Do klienta należy wybór sposobu działania. Kluczowe znaczenie ma to, że w toku postępowania polubownego przed Rzecznikiem Finansów ani pracownik Wydziału Pozasądowego Rozwiązywania Sporów, ani Rzecznik Finansowy nie jest związany wynikiem podjętej wcześniej interwencji, jeżeli taka miała miejsce.

Celem postępowania polubownego jest rozwiązanie sporu pomiędzy klientem, a instytucją finansową poprzez wypracowanie wspólnego stanowiska stron w formie ugody. Jeżeli nie dojdzie do polubownego zakończenia postępowania, Rzecznik sporządza opinię, w której musi zawrzeć w szczególności ocenę prawną stanu faktycznego w przedmiotowym postępowaniu (art. 40 ustawy). Opinia nie rozstrzyga sporu ani nie jest wiążąca dla stron, może natomiast być wykorzystana w postępowaniu sądowym. Z pewnością będzie mogła stanowić profesjonalne wsparcie klienta w sporze z podmiotem rynku finansowego na drodze sądowej.

Corocznie do dnia 31 marca Rzecznik podaje do publicznej wiadomości dane statystyczne dotyczące przeprowadzonych postępowań zakończonych w roku

²⁹ Zob. szerzej http://ec.europa.eu/finance/fin-net/index_en.htm (dostęp: 15.03.2016).

poprzednim, które stanowią załącznik do rocznych sprawozdań z działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura.

Wnioski

Ochrona nieprofesjonalnego klienta na rynku usług finansowych nabrała szczególnego znaczenia po globalnym kryzysie finansowym. Paradoksalnie to właśnie na rynku kredytów hipotecznych w Stanach Zjednoczonych kryzys ten został zapoczątkowany. Klienci instytucji finansowych zostali obarczeni ryzykiem transakcji o charakterze spekulacyjnym, nie mając o nim dostatecznych informacji. W warunkach szybkiego rozwoju rynku papierów wartościowych opartych na niskiej jakości kredytach hipotecznych oraz narastania bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości klienci banków i inwestorzy inwestowali w coraz bardziej ryzykowne transakcje finansowe, przez co także zwiększała się ich skłonność do zadłużania. Stanowiło to przyczynę wzrostu ryzyka systemowego. Wobec trwającego procesu integracji transgranicznej rynków finansowych i tworzenia jednolitego europejskiego rynku finansowego ryzyko to stało się zagrożeniem na nieznaną dotąd skalę. W odpowiedzi na kryzys finansowy wzmocniono istotnie ramy regulacyjne i nadzorcze na rynkach finansowych. Zmieniono całkowicie instytucjonalną architekturę sieci bezpieczeństwa finansowego jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej³⁰. Jednocześnie doszło do ukształtowania nowego wyspecjalizowanego obszaru regulacji oraz nowego rodzaju nadzoru – nadzoru nad ochroną klientów na rynku usług finansowych, który dopełnia za nadzór mikro- i makroostrożnościowy.

Ze względu na odrębny reżim prawny rynku finansowego i złożony charakter usług finansowych uzasadnione i niewątpliwie jest potrzebne utworzenie specjalistycznej instytucji publicznej, jaką jest Rzecznik Finansowy. Dotychczasowy cenny dorobek Rzecznika Ubezpieczonych z pewnością stanowi dobry fundament dla wzmocnienia ochrony klientów wszystkich podmiotów rynku finansowego. Wprowadzenie jednolitych regulacji rozpoznawania reklamacji przez podmioty rynku finansowego oraz ustanowienie dla wszystkich klientów jednej instytucji dla ich ochrony i reprezentowania interesów jest wyrazem systemowego podejścia do regulacji i nadzoru rynku finansowego. Dowodzi to także szczególnego reżimu prawnego rynku finansowego jako odrębnego przedmiotu regulacji.

W konsekwencji Rzecznik Finansowy staje się nową instytucją wchodzącą w skład sieci bezpieczeństwa finansowego. Z tego powodu niejako naturalne

³⁰ Szerzej zob. A. Jurkowska-Zeidler, *Zmiany w otoczeniu regulacyjnym rynku finansowego Unii Europejskiej (w:) XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, red. Z. Ofiarski, Szczecin 2014, s. 711 i n. także tej autorki *Fundamentalne zmiany regulacji i nadzoru jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej w ramach unii bankowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIII. *Księga jubileuszowa 45-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego*, s. 177 i n.

byłoby jego włączenie w skład Komitetu Stabilności Finansowej³¹, który jest organem właściwym w zakresie nadzoru makroostrożnościowego, którego celem jest ograniczanie ryzyka systemowego, w szczególności poprzez wzmacnianie odporności systemu finansowego i w konsekwencji wspieranie długookresowego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego kraju oraz zarządzania kryzysowego³². Niewątpliwie bowiem niekorzystne zjawiska na rynku finansowym naruszające bezpieczeństwo jego klientów, o których bezpośrednio informowany jest Rzecznik Finansowy w zakresie swojej działalności, mają istotny wpływ na stabilność całego systemu finansowego i mogą nieść ze sobą ryzyko systemowe. Dowodzą tego interwencje ustawodawcy w obszarze kredytów denominowanych lub indeksowanych we frankach szwajcarskich, a także umów ubezpieczenia z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym.

W nowych ramach prawnych funkcjonowania Rzecznika Finansowego klienci podmiotów rynku finansowego uzyskali wzmocnienie swojej pozycji w relacji z podmiotami rynku finansowego poprzez ustanowienie przejrzystych i korzystnych dla nich regulacji postępowania reklamacyjnego oraz unikalnego mechanizmu obligatoryjnego rozwiązywania sporów między klientem a podmiotem rynku finansowego na drodze pozasądowej. Rzecznik został ponadto wyposażony w kompetencję do nakładania kar finansowych na podmioty rynku finansowego w sytuacji, gdy nie zastosują one w swojej działalności procedur i terminów ustalonych w ustawie o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego. Rzecznik Finansowy wspiera również klientów na drodze postępowania sądowego, kiedy w sporze z instytucją finansową dochodzą oni swoich roszczeń w sądzie powszechnym. W takich przypadkach może on przedstawić sądowi istotny pogląd w sprawie, czyli swoje stanowisko dotyczące konkretnego sporu. Można się niewątpliwie spodziewać, że w kolejnych latach liczba istotnych poglądów wydanych przez Rzecznika Finansowego będzie większa, część bowiem z nich, która wpłynęła do Rzecznika, dotyczyła spraw sądowych sprzed wejścia

³¹ Komitet Stabilności Finansowej działa na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz. U. poz. 1513, ze zm.).

³² Rekomendacje międzynarodowe wskazują że, przy konstrukcji organu nadzoru makroostrożnościowego należy zapewnić odpowiedni skład poprzez uwzględnienie w nim wszystkich instytucji odpowiedzialnych za identyfikowanie, ocenę i monitorowanie ryzyk stanowiących zagrożenie dla stabilności finansowej za stabilność finansową, jak również poprzez odpowiednią rangę przedstawicieli instytucji zasiadających w nim. Jak wskazują doświadczenia międzynarodowe, członkami takiego ciała kolegiального są z reguły wysokiej rangi reprezentanci banku centralnego, organu (organów) nadzoru finansowego, a także Ministerstwa Finansów. Niemniej jednak ze względu na specyficzne uwarunkowania krajowe w organach makroostrożnościowych zasiadają także przedstawiciele innych instytucji, np. funduszu gwarantowania depozytów czy zewnętrzni niezależni eksperci. Zob. szerzej A. Dobrzańska, *Polityka makroostrożnościowa – zagadnienia instytucjonalne. Teoria i dotychczasowe doświadczenia w Unii Europejskiej*, NBP, Materiały i Studia 2014, nr 307s. 16 i n. także *Elements of Effective Macroprudential Policies. Lessons from International Experience*, IMF-FSB-BIS, 31 August 2016, s. 6 i n., <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/2016/083116.pdf> (dostęp: 17.03.2017).

w życie ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego. Przy dużym skomplikowaniu usług finansowych takie profesjonalne stanowisko, zazwyczaj poprzedzone postępowaniem interwencyjnym prowadzonym przez Rzecznika, jest ułatwieniem dla wydawania przez sądy rozstrzygnięć opartych na specjalistycznej wiedzy i doświadczeniu, jest także pomocne przy uzasadnieniu przyjmowanego orzeczenia oraz zdecydowanie wzmacnia argumentację merytoryczną w dochodzonych przez klientów roszczeniach.

Dane statystyczne napływające do Rzecznika dotyczące liczby skarg na poszczególne podmioty rynku finansowego stanowią przedmiot analizy Rzecznika i tak jak informacje oraz spostrzeżenia wynikające z rozpatrywania skarg klientów, są kluczowe dla formułowania uwag i wniosków natury ogólnej, co może być podstawą interwencji kierowanych do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Komisji Nadzoru Finansowego, wniosków o podjęcie uchwały przez Sąd Najwyższy, raportów i opinii co do potrzeb i kierunków zmiany przepisów prawnych. Stanowią one ponadto główny kierunek wyzwań i zadań w sferze działalności edukacyjno-informacyjnej Rzecznika Finansowego na rzecz klientów podmiotów rynku finansowego. W tym kontekście należy uznać, że w Rzeczniku Finansowym jako nowej instytucji w systemie ochrony klientów na rynku usług finansowych jest ogromny potencjał. W oparciu o posiadaną wiedzę i doświadczenie praktyczne wynikające z podejmowania interwencji w indywidualnych sprawach klientów podmiotów rynku finansowego ma unikalną wiedzę na temat ryzyk mogących naruszać bezpieczeństwo rynku finansowego. Efektywne realizowanie jego zadań jest jednak uzależnione od odpowiedniego identyfikowania i prawidłowej oceny najważniejszych problemów ujawnianych w skargach klientów oraz w toku postępowania interwencyjnego. Dlatego też zagadnienia o kapitalnym znaczeniu dla ochrony klientów rynku usług finansowych, takie jak nieuczciwe praktyki rynkowe podmiotów rynku finansowego, trudności z właściwą wykładnią przepisów prawa, niedostateczną czy błędną legislacją, niejedolite orzecznictwo sądów powszechnych, a także konieczność prowadzenia ciągłej akcji edukacyjnej i informacyjnej, wymagają korzystania przez Rzecznika także z profesjonalnej wiedzy eksperckiej, którą zapewnia m.in. Doradczy Komitet Naukowy utworzony przy Rzeczniku Finansowym³³.

Aktywna rola Rzecznika Finansowego w postępowaniach interwencyjnych i polubownych, na etapie postępowań sądowych oraz podejmowane przez niego inicjatywy edukacyjne niewątpliwie przyczyniają się do zwiększenia zaufania do

³³ Do zadań Komitetu należy w szczególności: diagnozowanie i określanie kluczowych problemów ochrony klientów podmiotów rynku finansowego z perspektywy środowiska naukowego oraz prognozowanie sposobów ich rozwiązania; dokonywanie przeglądu rozwiązań międzynarodowych oraz prezentowanie analiz komparatystycznych w obszarze ochrony klientów podmiotów rynku finansowego; rekomendowanie badań naukowych użytecznych do podejmowania dalszych działań na rzecz ochrony klientów podmiotów rynku finansowego; proponowanie kierunków współpracy ze środowiskiem naukowym; pomoc i wsparcie przy realizacji projektów edukacyjno-informacyjnych. Szerzej zob. <https://rf.gov.pl/doradczy-komitecie-naukowy> (dostęp: 18.03.2017).

rynku finansowego, tak mocno naruszonego kryzysem finansowym i nieuczciwymi praktykami na rynku usług finansowych. Niemniej jednak wyzwaniem dla Rzecznika Finansowego jest budowanie silnej pozycji jako instytucji ochrony klienta w nowych sektorach rynku finansowego – dla klientów rynku bankowego i kapitałowego, co wymaga odpowiednich zasobów kadrowych, a co za tym idzie także finansowych. Nie do przecenienia jest bowiem dotychczasowa aktywność Rzecznika i jego zaangażowanie w prawidłową regulację rynku usług finansowych prowadzącą do wyeliminowania niewłaściwych praktyk podmiotów rynku finansowego (takim przykładem jest zapoczątkowanie swoistej rewolucji regulacyjnej w obszarze współpracy bankowo-ubezpieczeniowej, czego wynikiem były zmiany ustawowe w obszarze funkcjonowania rynku ubezpieczeniowego oraz odpowiednie rekomendacje KNF). Niewątpliwie nadal pożądana byłaby, tak istotna jak dla rynku ubezpieczeniowego, intensywna działalność na rzecz klientów całego rynku finansowego. Przeglądając obecną aktywność Rzecznika, co zrozumiałe, jego doświadczenia i wiedza w największym stopniu dotyczą rynku ubezpieczeniowego. Tymczasem na rynku bankowym i kapitałowym skala i złożoność problemów stanowiących kwestie sporne jest znaczna, co będzie swoistym testem systemowej efektywności działalności Rzecznika w kolejnych latach.

Anna Jurkowska-Zeidler

FINANCIAL OMBUDSMAN: NEW INSTITUTION OF CUSTOMER PROTECTION ON THE MARKET OF FINANCIAL SERVICES

Changes in the regulation and supervision of the financial market after the global financial crisis have also influenced the shift of paradigm in the sphere of consumer protection on the financial market, both at international, European and national levels. The establishment of the institution of Financial Ombudsman on 11 October 2015 has substantially changed the institutional structure of the protection system of the consumers of financial services. The Financial Ombudsman has replaced the Insurance Ombudsman, who was an institution specialized in insurance issues established to protect consumers of the insurance market that worked well for over 20 years. The expansion of Ombudsman's activities to other financial market sectors strengthens the protection of its clients and unifies the mode of processing complaints submitted by financial market actors, which represents the systemic approach to the financial market as a regulatory item. The article presents the tasks and role of the Financial Ombudsman and the systemic importance of this institution to the financial market.