

OCHRONA KONSUMENTÓW USŁUG FINANSOWYCH W POLSCE. EFEKTYWNOŚĆ SYSTEMU I PERSPEKTYWY ROZWOJU

Andrzej Kiciński*



<https://doi.org/10.18778/2391-6478.1.33.03>

CONSUMERS PROTECTION OF FINANCIAL SERVICES IN POLAND. SYSTEM EFFICIENCY AND DEVELOPMENT PERSPECTIVES

Abstract

The paper brings brief description of the financial services customer protection model and its evolution in Poland. The efficiency of this three-fold model, where the responsibilities are distributed to the 3 agencies: Financial Supervision Authority (KNF), Financial Ombudsman (Rzecznik Finansowy), Competition and Customer Protection Office (UOKiK) is discussed. The author discusses the project of merging the institution of the Financial Ombudsman with UOKiK and puts forward the thesis that an idea more relevant to the current needs of protecting financial services customers in Poland would be to maintain the institution of the Financial Ombudsman and transfer some competences of the President of UOKiK to the Financial Ombudsman. Finally the author presents his recommendations for the improvement of the model with a call for the strengthening of the institution of Financial Ombudsman in Poland.

Keywords: customer protection, financial services, Financial Ombudsman.

JEL Class: D18, G52, G22.

* Menedżer ds. Zgodności Regulacji Alior Bank SA, e-mail: Andrzej.kicinski@Alior.pl

WSTĘP

Bezpieczeństwo i ochrona klientów instytucji finansowych w Polsce została systemowo podzielona pomiędzy trzy instytucje – Komisję Nadzoru Finansowego, Rzecznika Finansowego oraz Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – których kompetencje w zamierzeniu legislatora mają się uzupełniać. Model ten został wypracowany przez ostatnie 30 lat, gdy sektor usług finansowych był pośpiesznie budowany w warunkach gospodarki rynkowej, przy jednoczesnym śmiałym otwarciu krajowego rynku na inwestycje zagraniczne oraz ambitnym adoptowaniu regulacji Unii Europejskiej do krajowych realiów.

W artykule zostanie skrótkowo przedstawione wykształcanie się tego modelu wraz ze wskazaniem na dające się zaobserwować problemy efektywności przyjętych rozwiązań oraz próbą wykazania pożądanych sposobów jego usprawnienia, na podstawie analizy i oceny rozwiązań proponowanych w projekcie ustawy zawierającym propozycję połączenia instytucji Rzecznika Finansowego z UOKiK. Autor dyskutuje możliwe koncepcje usprawnienia modelu ze wskazaniem na potrzebę wzmocnienia prerogatyw Rzecznika Finansowego. Na bazie analizowanego materiału należy postawić tezę, że pomysłem bardziej adekwatnym do aktualnych potrzeb ochrony klientów usług finansowych Polsce byłoby utrzymanie instytucji Rzecznika Finansowego oraz przekazanie niektórych narzędzi Prezesa UOKiK do Rzecznika Finansowego.

1. CHARAKTERYSTYKA MODELU OCHRONY KONSUMENTA USŁUG FINANSOWYCH W POLSCE

KOMISJA NADZORU FINANSOWEGO

Działalność na rynku finansowym jest wysoce regulowana i licencjonowana w celu zagwarantowania maksymalnego bezpieczeństwa tej newralgicznej gałęzi gospodarki. Analizując rozwiązania stosowane na różnych etapach rozwoju rynku finansowego na świecie można wskazać, że jednocześnie wraz ze stopniem zaawansowania rośnie różnorodność narzędzi oraz instytucji. Wraz z komplikacją rynku finansowego, wzajemnym współoddziaływaniem na siebie różnych jego obszarów, powstawaniem konglomeratów finansowych, nadzory sektorowe zastępowane są jednolitym nadzorem nad rynkiem finansowym.

Także w Polsce koncepcja nadzoru nad rynkiem finansowym ewoluowała w czasie ostatnich 30 lat od nadzorów sektorowych (bankowego, ubezpieczeniowego, emerytalnego, kapitałowego), poprzez stopniową integrację (w 2002 r. doszło do połączenia nadzorów nad rynkiem emerytalnym i ubezpieczeniowym) ku koncepcji skonsolidowanego organu nadzoru, obejmującego wszystkie te sektory

rynku usług finansowych. Ewolucja ta z resztą podążała za trendami z innych, wysoko rozwiniętych rynków (np. podobne, skonsolidowane nadzory występują w Wielkiej Brytanii i Niemczech). Od 2006 r. mamy już w Polsce do czynienia ze zintegrowanym nadzorem nad całym rynkiem finansowym – **Komisją Nadzoru Finansowego**. Od tego momentu działalność nadzoru finansowego jest finansowana z obowiązkowych kontrybucji ponoszonych przez podmioty nadzorowane, a nie z budżetu państwa.

Celem nadzoru realizowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego nad rynkiem finansowym jest „zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku”¹. Cel ten wyraża się w **trosce o bezpieczeństwo obrotu** (nadzór makroprudencyjny, oparty na analizie ryzyka), a ponadto **trosce o ład korporacyjny** oraz **trosce o praktykę obrotu**, która najbardziej się wiąże z ochroną praw konsumenckich. Narzędziami stosowanymi w tym ostatnim obszarze są (por. KNF, 2020):

- polityka licencyjna,
- kontrole i kary nakładane na instytucje finansowe,
- rekomendacje wiążące instytucje finansowe,
- ostrzeżenia publiczne,
- interwencje produktowe,
- prowadzenie okresowych ocen parametrycznych instytucji finansowych (metodyka BION).

Ten ostatni instrument, w związku z określaniem ryzyka operacyjnego i reputacyjnego, kwestie konsumenckie, jak np. liczba reklamacji i sporów sądowych, nabiera w ostatnich latach znaczenia, jako że ma wpływ na poziom wymaganych kapitałów banków, zakładów emerytalnych i ubezpieczycieli, przez co staje się wyjątkowo efektywnym sposobem oddziaływania na zarządzania tymi podmiotami.

Dodatkowo od 2016 r. przy KNF działa Sąd Polubowny, do którego, co ważne, mogą kierować wnioski o postępowanie mediacyjne nie tylko konsumenci, ale też instytucje finansowe. W latach 2016–2019 wpłynęło do niego ponad 9100 wniosków, lecz liczba instytucji finansowych składających wnioski o mediację oraz wyrażających zgodę na mediację, mimo że stale rośnie, jest nadal skromna (*Sprawozdanie z działalności Sądu...*).

Należy jednak zwrócić uwagę, że **działania KNF są zorientowane na publiczny cel służący naprawie rynku i instytucji na nim działających**, nie zaś ochronie interesu konkretnego klienta usług finansowych, którego interesy prawne zostały naruszone wskutek nieprawidłowości.

¹ Art. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym.

RZECZNIK FINANSOWY

Sektor usług finansowych na tle innych gałęzi gospodarki rynkowych charakteryzuje **olbrzymia dysproporcja wiedzy pomiędzy usługobiorcą a usługodawcą**. Ta cecha powoduje, że bezpieczeństwo i ochrona interesów klientów usług finansowych jako zdecydowanie słabszej strony umowy wiążącej usługodawcę z usługobiorcą jest rozwiązywana przez **przyjmowanie specyficznych, tj. dotyczących jedynie usług finansowych regulacji** (np. na poziomie europejskim MIFID, IDD, PRIIPs, czy dyrektywa o sprzedaży usług finansowych na odległość²) i **organizacją wyspecjalizowanych instytucji ochrony interesów konsumentów usług finansowych** (instytucje ombudsmanskie, takie jak Rzecznik Finansowy w Polsce).

W wielu jurysdykcjach na świecie zdecydowano się na utworzenie instytucji zbliżonej w swej formie do polskiej instytucji Rzecznika Finansowego. Systemy ombudsmanskie stosunkowo często powstawały jako inicjatywa poszczególnych gałęzi branży finansowej. Systemy takie powstawały na rynkach, które przechodziły z etapu konkurencji cenowej do konkurencji jakościowej. „Z badań przeprowadzonych przez Bank Światowy i Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju w 2013 roku wynika, że w 114 przebadanych na świecie państwach instytucja najbardziej zbliżona w swym charakterze do Rzecznika Finansowego działała w 69 krajach. Z kolei z badania przeprowadzonego w 2016 roku, również przez Bank Światowy i Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju, wynika, że spośród 124 przebadanych państw w 86 krajach istniały wyodrębnione publiczne instytucje powołane w celu ochrony praw konsumentów rynku finansowego” (Szełągowska, 2020: 70). Potrzeba szczególnych rozwiązań dotyczących ochrony konsumentów usług finansowych w Polsce była determinowana przez wyjątkowo liberalne podejście do otwarcia rynku na inwestycje zagraniczne w okresie transformacji gospodarczej w latach 90. XX w. i w pierwszej dekadzie XXI w., której towarzyszył brak obecności silnych organizacji konsumenckich.

Funkcjonująca obecnie **instytucja Rzecznika Finansowego ma swoje źródła w powstałej w roku 1995 instytucji Rzecznika Ubezpieczonych**. W obszarze ubezpieczeń szczególnie dotkliwie dała się zauważyć dysproporcja wiedzy i informacji pomiędzy stronami kontraktu, a silna konkurencja cenowa wpływała na dążenie ubezpieczycieli do hamowania wzrostu odszkodowań i świadczeń kosztem konsumentów usług finansowych. Dlatego też, polski ustawodawca zdecydował o **powołaniu wyspecjalizowanego urzędu** (wtedy Rzecznika Ubezpieczonych), **którego zadaniem było** podejmowanie starań o jak najpełniejszą ochronę konsumentów na rynku ubezpieczeniowym poprzez **podejmowanie**

² Dyrektywa ta jest implementowana w polskim ustawodawstwie w ustawie o prawach konsumenta (rozdz.5, art. 39–43) i dobitnie zaświadcza odrębność ochrony konsumentów usług finansowych od ochrony konsumentów innych usług.

działań interwencyjnych w indywidualnych sprawach konsumenckich, w których konsumenci zmagać się musieli z zakładami ubezpieczeń (Orlicki, 2020: 53; Szelągowska, 2020: 71).

W opinii największego znawcy problematyki ochrony klientów zakładów ubezpieczeń w Polsce, M. Orlickiego „działalność Rzecznika Ubezpieczonych w latach 1995–2003 potwierdziła wszystkie nadzieje, które były pokładane w tej instytucji. Pierwsze lata aktywności Rzecznika przekonały wszystkich, że jego działania przyczyniają się do pozytywnych zmian praktyk rynkowych ubezpieczycieli. Klienci zakładów ubezpieczeń przestali być bezradni – zyskali fachowego i aktywnego adwokata. Przed uchwaleniem pakietu ustaw ubezpieczeniowych w 2003 roku, nie były artykułowane jakiegokolwiek wątpliwości co do potrzeby dalszej działalności Rzecznika Ubezpieczonych – panowała zgodność co do konieczności utrzymywania odrębności organizacyjnej i funkcjonalnej Rzecznika” (Orlicki, 2020: 55).

W tym miejscu należy wskazać na jedno ze źródeł sukcesu instytucji Rzecznika Ubezpieczeniowego, które zaważyło na dalszym rozwoju instytucji ombudsmąńskiej w Polsce:

„Nie można mieć najmniejszych wątpliwości, co do tego, że **największym dokonaniem Rzecznika Ubezpieczonych było sformułowanie wielu niezwykle doniosłych dla interesów konsumentów usług ubezpieczeniowych wniosków do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcia zagadnień prawnych w przypadku ujawnienia się rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego**. Uprawnienie do kierowania przez Rzecznika Ubezpieczonych takich wniosków wynikało z art. 60 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym. Rozstrzygnięcia wniosków (prawie zawsze zgodne z sugestią wnioskodawcy) okazały się kamieniami milowymi systemu ochrony praw i interesów konsumentów na polskim rynku ubezpieczeniowym. Dzięki uchwałom Sądu Najwyższego Rzecznik mógł chronić konsumentów w sposób niezwykle skuteczny. W wielu przypadkach, po uchwałach SN dana kwestia przestawała być sporna – była zawsze załatwiana przez ubezpieczycieli zgodnie z wolą i interesem konsumentów” (Orlicki, 2020: 58).

Po dwudziestu latach funkcjonowania urzędu Rzecznika Ubezpieczonych został on z końcem 2015 r. przekształcony na podstawie tzw. „ustawy reklamacyjnej” w urząd Rzecznika Finansowego. Po doświadczeniach afery *Amber Gold*, ustawodawca uznał za właściwe zbudowanie nowych instytucjonalnych ram ochrony konsumentów na rynku finansowym poprzez bardzo znaczące rozszerzenie zakresu kompetencji i zadań Rzecznika Ubezpieczonych.

„Dokonana zmiana powszechnie była uznawana za wyraz uznania dla dokonań Rzecznika Ubezpieczonych, jego skuteczności i kierunku zmian w zakresie ochrony konsumenckiej w ubezpieczeniach, do których Rzecznik Ubezpieczo-

nych się przyczynił. W ten właśnie sposób tłumaczono zabieg organizacyjny polegający na budowaniu organu państwowego służącego ochronie indywidualnych interesów konsumentów na rynku finansowym w oparciu o istniejącą strukturę (nie zaś od podstaw)” (Orlicki, 2020: 60).

Cechą charakterystyczną obowiązującego od końca 2015 r. systemu ochrony klientów usług finansowych jest zbudowanie go na instrumentach o naturze prywatnoprawnej. Ustawodawca dostrzega możliwość powstania konfliktu między klientem a instytucją finansową i dąży do tego, by konflikt ten był rozwiązany na możliwie jak najwcześniejszym etapie i metodami pozasądowymi. Stąd rozbudowana i dobrze uregulowana procedura reklamacyjna.

W odróżnieniu od swego poprzednika (Rzecznika Ubezpieczonych), Rzecznik Finansowy dysponuje kompetencjami władczymi oraz aktywnie organizuje postępowania mediacyjne, w których udział podmiotów rynku finansowego jest obowiązkowy. Obecnie w spektrum narzędzi służących Rzecznikowi Finansowemu do ochrony indywidualnych interesów konsumentów usług finansowych obejmuje:

- poradnictwo w zakresie sporów z instytucjami finansowymi,
- interwencje wobec instytucji finansowych na wniosek konsumenta (po wyczerpaniu procedury reklamacyjnej),
- wydawanie istotnych poglądów w indywidualnych sprawach sporów klientów z instytucjami finansowymi,
- występowanie z powództwem w imieniu klienta wobec instytucji finansowych,
- występowanie z powództwem o zaniechanie nieuczciwej praktyki,
- występowanie z wnioskami o chwałę Sądu Najwyższego dotyczącymi orzeczeń sądów,
- skarga nadzwyczajna do Sądu Najwyższego.

Zestawiając prerogatywy Rzecznika Finansowego i Komisji Nadzoru Finansowego można stwierdzić, że uzupełniają się one nawzajem. Nie można mówić o dublowaniu się kompetencji obu organów, ani też o tym, że kompetencje którekolwiek z nich stały się bezużyteczne dla podejmowania działań służących interesom konsumentów (Orlicki, 2020: 66). Nie ma więc jakichkolwiek powodów dla pozbawiania samodzielności organizacyjnej Rzecznika Finansowego i włączenia go w strukturę Komisji Nadzoru Finansowego.

URZĄD OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW

Trzecim elementem ochrony konsumentów usług finansowych w Polsce Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów już w pierwszym artykule wyjaśnia, że przepisy

w niej zawarte odnoszą się do warunków rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasad podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. Chodzi o **zwalczanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów** oraz **stosowanie niedozwolonych postanowień wzorców umów**. Jak informuje na swojej stronie internetowej, instrumentami UOKiK przy realizacji ochrony interesów konsumentów, w tym konsumentów usług finansowych są (www1):

- decyzje zakazujące stosowania praktyki naruszającej prawa słabszych uczestników rynku,
- decyzje uznające postanowienie wzorca umowy za niedozwolone i zakazujące jego wykorzystywania,
- decyzje tymczasowe, zobowiązujące przedsiębiorców do zaniechania określonych działań, jeśli mogą one spowodować poważne i trudne do usunięcia zagrożenia dla konsumentów,
- kary pieniężne,
- poglądy istotne w sprawie dotyczącej ochrony konsumentów prowadzonej przed sądem powszechnym,
- ostrzeżenie konsumenckie oraz komunikaty o występowaniu na rynku niekorzystnych zjawisk.

Ponadto, w celu uzyskania informacji mogących stanowić dowód w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów UOKiK może również korzystać z instytucji tajemniczego klienta.

Podkreślić należy, że **instrumentarium działania Rzecznika Finansowego i Prezesa UOKiK bardzo się różnią. Nie można twierdzić, że kompetencje tych organów się dublują lub też, że zachodzą jakiegokolwiek spory kompetencyjne między nimi. Przeciwnie, kompetencje te należy uznać za komplementarne względem siebie.** Jedyne współpraca między organami działającymi w obszarze ochrony zbiorowych interesów konsumentów i interesów indywidualnych, dać może pożądane efekty.

2. OCENA EFEKTYWNOŚCI DZIAŁAŃ INSTYTUCJI OCHRONY KONSUMENTA USŁUG FINANSOWYCH

Kompleksową ocenę efektywności wyżej scharakteryzowanego modelu ochrony konsumenta usług finansowych w Polsce można znaleźć w serii raportów pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli publikowanych w latach 2015–2020.

W kwietniu 2014 r. NIK wskazywał na zasadność utworzenia **wyspecjalizowanej instytucji wspierającej ochronę klientów podmiotów wszystkich sektorów rynku finansowego**, co było jedną z przesłanek dla powołania instytucji

Rzecznika Finansowego w obecnym kształcie (NIK, 2014: 13). W kolejnych raportach NIK wskazywał na:

- niewykorzystywanie możliwości współpracy UKNF i UOKiK poprzez wzajemne przekazywanie informacji o nieprawidłowościach w działalności firm inwestycyjnych (NIK, 2017: 10),

- niedostateczne wsparcie konsumentów korzystających z kredytów walutowych i niewykorzystanie przez Prezesa UOKiK swoich nowych wówczas uprawnień, pozwalających na bardziej efektywną niż dotychczas ochronę konsumentów, z wykorzystaniem ścieżki administracyjnej zamiast sądowej oraz niedookreślone kompetencje Komisji Nadzoru Finansowego w dziedzinie ochrony interesów uczestników rynku finansowego, które miały negatywny wpływ na skuteczność ochrony konsumentów (NIK, 2018: 11),

- brak zasad monitoringu naruszania interesów ubezpieczonych, niedostateczną współpracę pomiędzy UOKiK, KNF i Rzecznikiem Finansowym, ponadto pasywną postawę UOKiK, który podejmował aktywność przede wszystkim w reakcji na sygnały otrzymywane od konsumentów, Rzecznika Finansowego i Komisji Nadzoru Finansowego, a eliminowanie nieprawidłowości dotyczyło tylko podmiotów będących przedmiotem zawiadomienia (NIK, 2019: 10),

- niską skuteczność realizacji przez KNF celu nadzoru, (tj. zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego, jego stabilności, bezpieczeństwa, przejrzystości i zaufania do niego oraz ochrony uczestników tego rynku) spowodowany ograniczoną skalą działań nadzorczych w ramach posiadanych uprawnień, a ponadto opieszałość działania i zaniechanie wydania decyzji tymczasowej nakazującej GetBack SA zaprzestania praktyk windykacyjnych naruszających zbiorowe interesy konsumentów przez Prezesa UOKiK (NIK, 2020).

W tych samych w raportach Najwyższej Izby Kontroli dotyczących kontroli ochrony praw klientów usług finansowych Rzecznik Finansowy zyskiwał pozytywne oceny za swe działania dla ochrony klientów rynku Forex, kredytów walutowych oraz produktów ubezpieczeniowych. W przypadku raportu o ochronie klientów spółki GetBack, NIK wskazywał na ograniczone uprawnienia Rzecznika, które hamowały skuteczność jego interwencji (*Rzecznik Finansowy jako niezbędny...*, 2020: 33–39).

Wnioski płynące z tych raportów wskazują na mankamenty związane z niedostatecznym wypełnianiem zadań przez UOKiK, nakładające się kompetencje KNF i UOKiK oraz niewystarczającą współpracę pomiędzy KNF, UOKiK i Rzecznikiem Finansowym. Podobne spostrzeżenia przynosi obszerny raport Doradczego Komitetu Naukowego przez Rzecznika Finansowym opublikowanym jesienią 2019 r. (*Nieprawidłowości na rynku finansowym...*: 297–298).

Warto w tym miejscu przytoczyć opinię eksperta z zakresie ochrony konsumentów usług finansowych, członka Grupy Interesariuszy Ubezpieczeniowych

i Reasekuracyjnych (IRSG) przy Europejskim Urzędzie Nadzoru Ubezpieczeń i Programów Emerytalnych (EIOPA):

„Źródło tych problemów wydaje się tkwić w fakcie, że UOKiK nie posiada niestety ograniczeń w zakresie ochrony konsumentów, wyłączających rynek finansowy. Należy to uznać, za błąd regulacyjny skutkujący rozmyciem odpowiedzialności. Przede wszystkim należy zauważyć, że jest to jednak nadzór systemowy, nakierowany w tym obszarze na naruszanie zbiorowych interesów konsumentów. Ogromny zakres merytoryczny tego urzędu sprawia, że rynek finansowy stanowi niewielki wycinek działalności tego urzędu, dodatkowo jeszcze ograniczony przez kompetencje KNF. Niewielkie doświadczenie w obszarze funkcjonowania rynku finansowego oraz brak specjalizacji, skutkowały ograniczoną skutecznością podejmowanych działań. Kary UOKiK są zbyt często skutecznie oprotestowywane, natomiast ewentualne porozumienia UOKiK z przedsiębiorcami mocno spóźnione³. Cieniem kładą się również sprzeczne postanowienia w sprawach klauzul abuzywnych⁴”.

Generalnie działania UOKiK nie zwiększyły w sposób istotny ochrony konsumentów usług finansowych. Nie jest to jednak zarzut, ale prosta konsekwencja błędów strukturalnych ochrony konsumenta usług finansowych w Polsce (Kawiński, 2020: 84–85).

3. PERSPEKTYWY USPRAWNIEŃ MODELU OCHRONY KONSUMENTÓW USŁUG FINANSOWYCH W POLSCE

We wrześniu 2020 r. pojawił się projekt połączenia instytucji Rzecznika Finansowego z UOKiK (*Projekt ustawy...*). Jak wynika z uzasadnienia projektu, podstawowym celem proponowanej w nim zmiany jest zwiększenie skuteczności i efektywności systemu ochrony konsumenta rynku finansowego, do czego przyczynić się ma konsolidacja wykorzystywanych w tym celu narzędzi, w jednym, sprawnie działającym organie o szerokim zakresie właściwości. Ponadto, połączenie w ramach jednego organu zadań w zakresie ochrony interesów konsumentów na rynku finansowym ma pozwolić na prowadzenie spójnej i skutecznej kampanii informacyjnej dotyczącej praw klientów rynku finansowego, a co za tym idzie zwiększenie jej skuteczności. Połączenie tych kompetencji oraz instrumentarium w rękach Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: UOKiK) ma w zna-

³ Widać to dobrze na przykładzie porozumień jakie zawierał UOKiK z zakładami ubezpieczeń na życie w 2018 r. w celu wyeliminowania problemów z konstrukcją polis ubezpieczeń na życie z UFK.

⁴ Trzeba też dopowiedzieć, że do roku 2016 r. sprawy nie ułatwiał także brak uzasadnień do większości wyroków SOKiK.

czący sposób poprawić poziom ochrony konsumentów rynku finansowego, zapewnić spójność działań z tym związanych, jak również dostosować poziom ochrony do szybko zmieniających się realiów rynku finansowego.

Pomysł ten jest zaprzeczeniem postulatu wyrażonego w raportach NIK dotyczącego podniesienia skuteczności ochrony klientów instytucji finansowych poprzez jej skoncentrowanie w ramach jednej, **wyspecjalizowanej** instytucji, która posiadałaby odpowiednie kompetencje władcze i nadzorcze w celu możliwości podjęcia sprawnych i skutecznych działań w sytuacjach, gdy instytucje finansowe naruszałyby interesy swoich klientów (NIK, 2019: 10). Już na etapie konsultacji prowadzonych przez Ministerstwo Finansów projekt ten spotkał się z krytyką ze strony wielu interesariuszy rynku finansowego, przedstawicieli świata nauki i dziennikarzy⁵. W myśl tego projektu niektóre z istniejących kompetencji Rzecznika uległyby likwidacji, bądź ich realizacja natrafiałaby na trudności, na co od razu zwrócił uwagę Rzecznik Finansowy w przekazanej Ministerstwu Finansów opinii ww. projektu (*Rzecznik Finansowy jako niezbędny...*, 2020: 95–109). **Skumulowanie w kompetencjach UOKiK zarówno ochrony interesu publicznego, jak i prywatnego interesu konsumentów będzie w sposób oczywisty powodować zagrożenie dla realizacji nie tylko interesu pojedynczego konsumenta, ale i dotychczasowego podstawowego celu tego organu, czyli ochrony interesu publicznego.** W niektórych przypadkach interesy te będą się pokrywały, jednakże istnieje również szeroka sfera, w których interes publiczny i prywatny interes konsumenta nie będą tożsame. Także zadanie Prezesa UOKiK **ochrony zbiorowych interesów konsumentów może okazywać się przeszkodą w ochronie interesów indywidualnych**, np. wydawaniu poglądów istotnych w sprawie (por. *Rzecznik Finansowy jako niezbędny...*, 2020: 100–103).

Pojawiają się zatem poważne wątpliwości co do możliwości korzystania w takim samym zakresie z następujących kompetencji Rzecznika Finansowego przez Prezesa UOKiK:

- wnioski o uchwałę Sądu Najwyższego w celu rozstrzygnięcia rozbieżności,
- pozwy w imieniu klientów,
- pozwy o zaniechanie nieuczciwej praktyki,
- wstąpienia do rozpraw po stronie klientów.

Instrumenty te w dotychczasowej praktyce Rzecznika Finansowego, w odniesieniu do wniosków do SN także wcześniej w praktyce Rzecznika Ubezpieczeniowego, okazywały się i wciąż są najbardziej efektywnymi instrumentami indywidualnej ochrony konsumentów usług finansowych i stymulatorem podnoszenia jakości usług finansowych w Polsce.

⁵ Część tych głosów krytycznych została zebrana i opublikowana w *Rzecznik Finansowy jako niezbędny...*, 2020.

Krytycznie należy ocenić także rezygnację w art. 10 projektu ustawy z bardzo istotnych kompetencji w ochronie podmiotów rynku finansowego w postaci:

- opiniowania aktów prawnych dotyczących organizacji i funkcjonowania podmiotów rynku finansowego,
- występowania do właściwych organów z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących organizacji i funkcjonowania rynku finansowego,
- informowania właściwych organów nadzoru i kontroli o dostrzeżonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu podmiotów rynku finansowego.

Kompetencje te nie będą mogły być wykonywane w stosunku do wszystkich podmiotów rynku finansowego oparciu o przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z uwagi na ograniczenia podmiotowe i przedmiotowe w tej ustawie. Nie sposób również pominąć, że dzięki raportowaniu udało się w przeszłości Rzecznikowi zaktywizować właściwe podmioty (Prezesa UOKiK i KNF) do reakcji na stwierdzone nieprawidłowości podczas wykonywania umów ubezpieczenia (tzw. polisolokaty, praktyki zaniżania odszkodowań za szkodę w pojazdach z OC komunikacyjnego). W związku z powyższym rezygnację z kompetencji sygnalistycznej w stosunku do podmiotów rynku finansowego, w szczególności niebędącymi konsumentami w rozumieniu art. 22¹ k.c. należy uznać za nieuzasadnione i w konsekwencji prowadzące do osłabienia stanu indywidualnej ochrony podmiotów rynku finansowego w Polsce. Brak jest przy tym podstaw do realizacji z tych dotychczas stypizowanych w ustawie reklamacyjnej kompetencji w oparciu o otwarty katalog uprawnień z art. 10 projektu ustawy. Powołanie się na tego rodzaju podstawę może być kwalifikowane, w szczególności przez organy kontroli państwowej jako wyjście poza kompetencje ustawowe.

Można by się zgodzić z rozpoznaniami Ministerstwa Finansów, że struktura instytucjonalna ochrony konsumenta w Polsce wymaga zmian i usprawnień, jednak zaproponowane w/w projekcie ostatnio *de facto* zlikwidowanie urzędu Rzecznika Finansowego i włączenie Biura Rzecznika Finansowego do UOKiK jest działaniem kontrproduktywnym. W miejscu trzech miałyby pozostać dwie instytucje, których działania będą nakierowane na naruszenia zbiorowych, nie zaś indywidualnych interesów konsumentów.

Nie wchłonięcie kompetencji Rzecznika Finansowego przez Prezesa UOKiK, ale utrzymanie instytucji Rzecznika Finansowego oraz przekazanie niektórych narzędzi Prezesa UOKiK do Rzecznika Finansowego byłyby pomysłem bardziej adekwatnym do aktualnych potrzeb ochrony klientów usług finansowych Polsce⁶.

⁶ Takim pożądanym instrumentem w ręku Rzecznika Finansowego, zwłaszcza przy przygotowywaniu raportów problemowych służących naświetleniu niekorzystnych zjawisk na rynku finansowym mogłaby być instytucja tajemniczego klienta, która już znajduje się arsenale środków Prezesa UOKiK, ale nie była dostatecznie efektywnie wykorzystywana w obszarze usług finansowych.

Za pozostawieniem instytucji Rzecznika Finansowego, a nawet wzmocnieniem instrumentarium jego działania przemawiają następujące trzy fakty, które warto przytoczyć za przywoływaną wcześniej publikacją *Biała Księga Rzecznika Finansowego (Rzecznik Finansowy jako niezbędny..., 2020: 7–9)*:

1) **Wysoka efektywność dotychczasowych działań Rzecznika Finansowego:**

– skuteczny wpływ na **ujednoczenie orzecznictwa z realną korzyścią dla poszkodowanych w wypadkach drogowych oraz „frankowiczów”** poprzez zwracanie się z wnioskami do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie występujących rozbieżności;

– **wczesne sygnalizowanie szkodliwych i patologicznych zjawisk i praktyk** na rynku usług finansowych poprzez publikowanie raportów i analiz o produktach ubezpieczeniowych i bankowych;

– **inicjowanie działań legislacyjnych** pożądaných z punktu widzenia ochrony interesów konsumentów usług finansowych;

– **ograniczenie liczby spraw sądowych, kosztownych dla stron, jak i dla systemu sprawiedliwości**, jako efekty pośrednie 14 tysięcy postępowań polubownych przy Rzeczniku Finansowym, które w pierwszym rzędzie pomagają indywidualnym klientom podmiotów rynku finansowego;

– **inicjowanie i wspieranie działań z zakresu edukacji finansowej** skierowanych do szerokiego grona zainteresowanych oraz informowanie klientów podmiotów rynku finansowego o ich prawach.

2) **Wysoka rozpoznawalność instytucji Rzecznika Finansowego** wypracowana poprzez lata istnienia, wcześniej Rzecznika Ubezpieczonych, a następnie Rzecznika Finansowego. W latach 2016–2020 Biuro Rzecznika Finansowego:

– udzieliło **ponad 125 tysięcy porad telefonicznych i e-mailowych**;

– otrzymało **ponad 84 tysiące wniosków o interwencję**;

– otrzymało **14 tysięcy wniosków o postępowanie polubowne**;

– wydało około **3,5 tysiąca istotnych poglądów** w indywidualnych sprawach sporów klientów z instytucjami finansowymi⁷.

3) **Niezależność Rzecznika Finansowego:**

Niezależny Rzecznik Finansowy jest gwarantem tego, że bez względu na układ sił w parlamencie, skład Rządu RP i jego polityki (które w trakcie kadencji Rzecznika Finansowego mogą się zmieniać), każdy obywatel pokrzywdzony wskutek działań podmiotów rynku finansowego będzie mógł otrzymać należną mu ochronę. Takich gwarancji w sensie instytucjonalnym w oczywisty sposób nie

⁷ Np. w latach 2014–2017 sądy rozstrzygnęły spory w 580 sprawach dotyczących ubezpieczeń, w których Rzecznik Finansowy wydał istotny pogląd. Z tego aż w 519 przypadkach (89%) wyrok był korzystny dla klienta, którego Rzecznik Finansowy wspierał swoim stanowiskiem. Najczęściej z tego typu pomocy korzystali posiadacze tzw. polis z UFK. Por. RF, 2019.

daje Prezes UOKiK powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów i podlegający jego stałemu nadzorowi.

Dodatkowym argumentem na rzecz utrzymania i wzmocnienia odrębności instytucji Rzecznika Finansowego jest także sposób finansowania działalności Rzecznika Finansowego. W odróżnieniu od UOKiK, który jest instytucją utrzymywaną z budżetu państwa, działalność Rzecznika Finansowego i jego Biura jest finansowana ze obowiązkowych składek podmiotów finansowych, których wysokość reguluje rozporządzenie Ministra Finansów (występuje to podobny mechanizm obciążania tych podmiotów jak w wypadku finansowania działalności KNF i jej Urzędu).

Rozważając docelowy model ochrony konsumenta usług finansowych należy pamiętać, że optyka nadzorca systemu finansowego jest odmienna od optyki detalicznego klienta tego systemu. Widać to ostro w przedstawionych wyżej problemach możliwości połączenia kompetencji Rzecznika Finansowego z kompetencjami i zadaniami Prezesa UOKiK. Stąd więc **nie budowa jednej wyspecjalizowanej instytucji, ale podtrzymanie rozdziału pomiędzy nadzorem makroostrożnościowym i reprezentacją indywidualnych interesów klientów (instytucja ombudsmńska) jest nieodzowna**. Wskazują na to doświadczenia zagraniczne, z takich krajów jak Wielka Brytania, Stany Zjednoczone czy Republika Czech (por. *Rzecznik Finansowy jako niezbędny...*, 2020: 39–48).

Podnoszona przez Najwyższą Izbę Kontroli, Naukowy Komitet Doradczy przy Rzeczniku Finansowym, jak i Ministerstwo Finansów **potrzeba koordynacji działań i współpracy istniejących instytucji ochrony konsumentów usług finansowych w Polsce** może być łatwo zaadresowana przez samo Ministerstwo Finansów poprzez **utworzenie Komitetu Ochrony Konsumentów Finansowych** przy funkcjonującej już Radzie Rozwoju Rynków Finansowych, w skład którego wchodziłoby przedstawiciele KNF, UOKiK, Rzecznika Finansowego, NBP oraz organizacji konsumenckich (por. Kawiński, 2020: 86).

Na koniec należy wskazać na jeszcze inny, nowy filar ochrony klientów usług finansowych, który rozwija się w ostatnim czasie na świecie i także w Polsce. Można zaobserwować **tendencję do przenoszenia elementów ochrony konsumentów wprost do instytucji finansowych**. Wskazują na to następujące zjawiska:

- **wspieranie roli „sygnalistów” w instytucjach finansowych** poprzez nowe regulacje (UAS, UE, ostatnio też Polska) jako element proaktywnego wychwytywania nadużyć i patologii w instytucjach finansowych (Monkiewicz, 2019: 258–270),

- **powoływanie Rzeczników Klientów** w instytucjach bankowych i ubezpieczeniowych jako wczesne, proaktywne wychwytywanie problemów generujących spory konsumenckie oraz usuwanie oczywistych błędów operacyjnych,

– samoregulacja poprzez **ustanawianie branżowych kodeksów dobrych praktyk**, które pozwalają na stosunkowo szybkie ustandaryzowanie procedur i działań w obszarach, gdzie istniejące regulacje są niejasne, sprzeczne lub przestarzałe⁸.

Konkludując, docelowy system ochrony konsumentów instytucji finansowych w Polsce powinien wspierać się na trzech zasadniczych filarach:

- nadzorze marko-ostrożnościowym realizowanym przez KNF,
- instytucji wspierania klientów indywidualnych w ich sporach z instytucjami finansowymi realizowanym przez odpowiednio wyposażonego w narzędzia działania Rzecznika Finansowego,
- mechanizmach samoregulacji instytucji finansowych (sygnaliści, rzecznicy klienta, dobre praktyki).

Funkcja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w odniesieniu do usług finansowych mieć charakter uzupełniający i powinna ograniczać się do tej pory powierzonych mu zadań: zwalczania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, prowadzenia postępowań w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone oraz notyfikowania organów powołanych do sądownictwa polubownego i do prowadzenia pozwów zbiorowych.

BIBLIOGRAFIA:

- Kawiński, M. (2020). System ochrony konsumenta usług finansowych w Polsce. W: *Rzecznik Finansowy jako niezbędny element systemu ochrony konsumentów usług finansowych w Polsce. Biała Księga Rzecznika Finansowego*. Warszawa: RF.
- KNF (2020). *Sprawozdanie z działalności Urzędu KNF i Komisji Nadzoru Finansowego w 2019 roku*, <https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Sprawozdanie%202019.pdf> [dostęp 08.10.2020].
- Monkiewicz, J. (2019). Wykorzystanie nowych narzędzi nadzorczych do przeciwdziałania naruszeniom na rynkach finansowych. W: *Nieprawidłowości na rynku finansowym a ochrona konsumenta*. Raport Doradczego Komitetu Naukowego przy Rzeczniku Finansowym, https://rf.gov.pl/wp-content/uploads/2020/05/DKN_Raport_nieprawidlowosci_wrzesien2019.pdf [dostęp 10.10.2020].
- Nieprawidłowości na rynku finansowym a ochrona konsumenta*. Raport Doradczego Komitetu Naukowego przy Rzeczniku Finansowym (2019), https://rf.gov.pl/wp-content/uploads/2020/05/DKN_Raport_nieprawidlowosci_wrzesien2019.pdf [dostęp 10.10.2020].
- NIK (2014). *Funkcjonowanie systemu praw klientów rynku finansowego*. Raport NIK, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,6423,vp,8193.pdf> [dostęp 10.10.2020].
- NIK (2017). *Ochrona praw nieprofesjonalnych uczestników rynku walutowego*. Raport NIK, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,12996,vp,15405.pdf> [dostęp 10.10.2020].
- NIK (2018). *Ochrona praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym*. Raport NIK, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,17566,vp,20139.pdf> [dostęp 10.10.2020].

⁸ Jakkolwiek w opinii byłego Rzecznika Finansowego, p. A. Wiktorow ich dotychczasowe oddziaływanie na polskim rynku usług finansowych jest niezadawalające. Por. Wiktorow, 2019: 253.

- NIK (2019). *Ochrona konsumentów na rynku ubezpieczeniowym*. Raport NIK, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21513,vp,24159.pdf> [dostęp 10.10.2020].
- NIK (2020). *Działalność organów i instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy wobec spółki GETBACK SA*. Raport NIK, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21685,vp,24335.pdf> [dostęp 10.10.2020].
- Orlicki, M. (2020). Raport i opinia prawna. W: *Rzecznik Finansowy jako niezbędny element systemu ochrony konsumentów usług finansowych w Polsce*. Biała Księga Rzecznika Finansowego. Warszawa: RF.
- Projekt ustawy o rozpatrywaniu reklamacji i sporów klientów podmiotów rynku finansowego oraz o Funduszu Edukacji Finansowej z dn. 21.09.2020 r.*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12338403> [dostęp 10.10.2020].
- RF (2019). *Efektywność istotnych poglądów Rzecznika Finansowego*, <https://rf.gov.pl/2019/10/10/efektywnosc-istotnych-pogladow-rzecznika-finansowego/> [dostęp 10.10.2020].
- Rzecznik Finansowy jako niezbędny element systemu ochrony konsumentów usług finansowych w Polsce*. Biała Księga Rzecznika Finansowego (2020). Warszawa: RF.
- Sprawozdanie z działalności Sądu Polubownego przy Komisji Nadzoru Finansowego w 2019 roku*, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Sprawozdanie_z_dzialalnosci_Sadu_Polubownego_przy_KNF_2019.pdf [dostęp 08.10.2020].
- Szelańska, A. (2020). *Rola instytucji Rzecznika Finansowego na polskim rynku finansowym*. W: *Rzecznik Finansowy jako niezbędny element systemu ochrony konsumentów usług finansowych w Polsce*. Biała Księga Rzecznika Finansowego. Warszawa: RF.
- UOKiK (2015). *Polityka ochrony konkurencji i konsumentów*, https://www.uokik.gov.pl/kompetencje_prezesa_uokik.php#faq3470 [dostęp 09.10.2020].
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. 2007, poz. 331, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz.U. 2006, nr 157, poz. 1119, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta, Dz.U. 2014, poz. 827, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, Dz.U. 2015, poz. 1348.
- Wiktorow, A. (2019). Jak ograniczyć nadużycia instytucji finansowych? W: *Nieprawidłowości na rynku finansowym a ochrona konsumenta*. Raport Doradczego Komitetu Naukowego przy Rzeczniku Finansowym 2019, https://rf.gov.pl/wp-content/uploads/2020/05/DKN_Raport_nieprawidlowosci_wrzesien2019.pdf [dostęp 10.10.2020]
- (www1) https://www.uokik.gov.pl/kompetencje_prezesa_uokik.php#faq3470 [dostęp 09.10.2020].

Przyjęto/Accepted: 28.08.2021.
Opublikowano/Published: 25.03.2022.