

## OCHRONA NIEZAMOŻNYCH KONSUMENTÓW NA RYNKU USŁUG FINANSOWYCH

Krzysztof Ćwieląg\*, Marta Maciejasz-Świątkiewicz\*\*

Streszczenie:

Opracowanie stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, czy ochrona osób niezamożnych na rynku usług finansowych powinna być realizowana odrębnie w stosunku do powszechnie obowiązujących zasad oraz jakie elementy powinna obejmować ta ochrona? Ponadto – jakie podmioty powinny jej udzielać – czy te, które już istnieją na rynku, czy inne, nowe? Problem ochrony osób niezamożnych wynika stąd, że w dużej mierze osoby te są wykluczone z rynku podstawowego (*mainstream market*), objętego ochroną prawną. Część osób korzysta z oferty rynku alternatywnego, czy wręcz nieformalnego. Wydaje się więc, że dodatkowa ochrona osób niezamożnych powinna być ukierunkowana na te właśnie obszary rynku usług finansowych.

Słowa kluczowe: ochrona konsumentów, potrzeby finansowe, rynek usług finansowych.

JEL Class: D18, D14, G29.

Przyjęto/Accepted: 07.03.2016

Opublikowano/Published: 31.03.2016

### WPROWADZENIE

Wśród odbiorców usług finansowych coraz liczniejszą grupę stanowią osoby niezamożne, które ze względów ekonomicznych, organizacyjnych, posiadającego doświadczenia czy umiejętności – będąc słabszą stroną stosunku prawnego w relacjach z profesjonalnymi uczestnikami rynku finansowego (instytucjami finansowymi) – powinny być objęte skuteczną ochroną prawną. Konieczność ochrony tej kategorii konsumentów na rynku usług finansowych wynika przede wszystkim z występowania asymetrii informacji pomiędzy nimi a dostawcami

\* Doktor, Uniwersytet Opolski.

\*\* Doktor habilitowany, Uniwersytet Opolski.

usług finansowych, co stawia tych pierwszych w sytuacji niekorzystnej. Niezbędne wydaje się więc tworzenie takich regulacji prawnych, które zapewnią konsumentom (w tym osobom niezamożnym) pełną zdolność decydowania w zakresie zawieranych umów dotyczących określonych produktów i usług finansowych, zwiększą zakres ich wiedzy, a co za tym idzie – umożliwią swobodne uczestniczenie w rynku usług finansowych, nie narażając ich na nieuczciwe praktyki niektórych instytucji finansowych. Ochrona osób niezamożnych powinna sprowadzać się nie tyle do zabezpieczenia ich przed podejmowaniem złych decyzji, ile na umożliwieniu im dokonywania świadomych decyzji w odniesieniu do usług finansowych, przy znajomości wiążących się z nimi szans i rodzajów ryzyka (edukacja finansowa konsumenta) [*Komunikat Komisji...*, 18.12.2007: 3]. Biorąc pod uwagę te kwestie, celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy ochrona osób niezamożnych na rynku usług finansowych powinna być realizowana odrębnie w stosunku do powszechnie obowiązujących zasad ochrony oraz jakie elementy powinna obejmować w ramach rynku podstawowego, alternatywnego i nieformalnego? Ponadto – jakie podmioty powinny jej udzielać – czy te, które już istnieją na rynku, czy inne, nowe?

## 1. SPECYFIKA POTRZEB FINANSOWYCH OSÓB NIEZAMOŻNYCH<sup>1</sup>

Zdaniem niektórych znawców rynku finansowego, wspólnie osoba indywidualna nie jest w stanie prawidłowo funkcjonować bez dostępu do niektórych usług i produktów finansowych. Osoby, które nie posiadają rachunku, nie są bowiem postrzegane przez banki (i nie tylko) jako wiarygodne i przez to tracą możliwość korzystania z innych produktów, np. kredytów czy pożyczek. Wobec faktu niekorzystania z usług finansowych, są w większym stopniu narażone na wykluczenie społeczne – z jednej strony, ze względu na niskie dochody, a z drugiej – wskutek braku możliwości ich powiększenia, dzięki zewnętrznym, legalnym źródłom, z których korzystanie jest objęte ochroną prawną [Korenik 2006: 57–58].

Jednocześnie osoby o niskich dochodach wskazują na ważność posiadania podstawowych produktów finansowych w różnych obszarach codziennego życia [Kempson i Whyley 1999: 23]:

– w ramach zarządzania pieniędzmi, rachunek bankowy jest niezbędny, aby: wpłacać na niego wynagrodzenia, przechowywać pieniądze, wykorzystać je, gdy są potrzebne, korzystać z bezgotówkowych narzędzi płatniczych, mieć możliwość zaciągania krótkookresowych kredytów i pożyczek w sytuacji braku środków własnych, dokonywać zapłaty rachunków automatycznie, w formie zleceń stałych,

<sup>1</sup> W opracowaniu przez osoby niezamożne rozumie się osoby o niskich dochodach.

- w ramach nabywania dóbr, aby: zaciągnąć kredyt na droższe dobra, oszczędzać na zakup droższych dóbr,
- w ramach budowania średniookresowego zabezpieczenia, aby: zabezpieczyć się przed skutkami utraty pracy, mieć możliwość wymiany aktywów, które uległy zniszczeniu,
- w ramach budowania długookresowego zabezpieczenia, aby: zabezpieczyć rodzinę, w razie gdyby coś się stało, zabezpieczyć siebie na starość, zabezpieczyć przyszłość swoich dzieci.

Wiąże się to z istnieniem różnych potrzeb finansowych, które nie mają charakteru jednorodnego i obejmują następujące kategorie szczegółowe:

- potrzeby związane z dostępnością gotówki, dotyczące posługiwania się pieniędzem o najwyższym stopniu płynności,
- potrzeby związane z zabezpieczeniem posiadanego majątku, dotyczące mienia i utraty jego wartości w czasie,
- potrzeby związane z przesyłaniem pieniędzy, dotyczące transferu środków pomiędzy podmiotami,
- potrzeby związane z opóźnieniem zapłaty, dotyczące korzystania z kredytów i pożyczek,
- potrzeby związane z doradztwem finansowym, dotyczące zwiększonego zapotrzebowania na informacje i porady w celu optymalizacji decyzji nabywczych [Rytelewska 2005: 23–24].

Przedstawione potrzeby szczegółowe układają się hierarchicznie. U podłoża tej hierarchii leżą potrzeby związane z bieżącą gospodarką finansową, do których wykorzystuje się najbardziej płynne postacie pieniądza. Z zaspokojeniem tych potrzeb wiąże się niskie ryzyko, a zatem dostępne są one również dla podmiotów o niewielkiej znajomości problematyki finansowej. Przechodzenie na wyższe poziomy hierarchii związane jest z zaspokojeniem potrzeb leżących u podstaw, a także zwiększaniem stopnia świadomości podmiotu i skłonności do podejmowania bardziej ryzykownych działań. O tym, na który szczebel hierarchii potrzeb finansowych wejdzie gospodarstwo domowe, decyduje przede wszystkim poziom jego zamożności, ale także świadomość ekonomiczna, która jest uwarunkowana wieloma czynnikami, m.in. poziomem i rodzajem wykształcenia czy statusem ekonomicznym [Świecka 2008: 92–105].

Zdaniem A. Jain i G. Hall podstawową grupą potrzeb są te, związane z bieżącym operowaniem pieniędzmi, do czego konieczne jest posiadanie rachunku bankowego. W drugiej kolejności znajduje się potrzeba dysponowania narzędziami do dokonywania płatności drogą elektroniczną. Na trzecim poziomie znajduje się potrzeba zaciągania zobowiązań i korzystania z instrumentów z tym związanych, następnie potrzeba oszczędzania i/lub inwestowania, a na samym końcu – potrzeba ubezpieczenia [Jain i Hall 2012: 2]. A zatem w tym ujęciu, korzystanie z zewnętrznych źródeł finansowania jest ważniejsze niż umiejętność samodzielnego generowania zasobów. Również ubezpieczenie się jest potrze-

gane jako potrzeba wyższego rzędu. Wydaje się, że w odniesieniu do gospodarstw o niskich dochodach, produkty tej kategorii odgrywają bardziej znaczącą rolę, jako sposób zabezpieczenia się na wypadek różnych okoliczności.

W odniesieniu do osób niezamożnych należy stwierdzić, że zgodnie ze zgłaszaną przez nie ważnością potrzeb, kluczową rolę odgrywają te, leżące u podłoża piramidy, tj. potrzeby związane z bezpiecznym gospodarowaniem pieniędzmi, a także potrzeby dotyczące bezpiecznego zaciągania zobowiązań i ubezpieczania się. I nie chodzi tutaj tylko o cenę, ale przede wszystkim o „rozumiałość” produktu. Oznacza to, że oferta usług finansowych dla osób niezamożnych powinna skupiać się na produktach najprostszych w konstrukcji, a przez to najbardziej przejrzystych, które stworzą swoisty pakiet usług podstawowych. Niezakłócone z niego korzystanie może stanowić zachętę do nabywania bardziej zaawansowanych produktów i usług finansowych.

Problem dotyczący ochrony osób niezamożnych wynika stąd, że w dużej mierze osoby te są wykluczone z rynku podstawowego (*mainstream market*), objętego ochroną prawną. Część osób korzysta z oferty rynku alternatywnego, czy wręcz nieformalnego. Wydaje się więc, że dodatkowa ochrona osób niezamożnych powinna być ukierunkowana na te właśnie obszary rynku usług finansowych.

## 2. SPECYFIKA OCHRONY OSÓB NIEZAMOŻNYCH

Produkty finansowe skierowane do gospodarstw domowych o niskich dochodach powinny być dostosowane do ich potrzeb i możliwości, zarówno tych o charakterze ekonomicznym (cena), fizycznym (kanały dystrybucji), jak i psychologicznym (sposób oferowania). W szczególności, powinny być mniej kosztowne, a korzystanie z nich mniej czasochłonne. Duże znaczenie ma również zaufanie, jakim osoby o niskich dochodach obdarzają instytucje oferujące im usługi, jak postrzegają poziom bezpieczeństwa korzystania z nich, a także to, w jakim stopniu – zdaniem tych osób – instytucje finansowe starają się zrozumieć ich potrzeby [Collard i in. 2003: 7]. Błędem jest bowiem sądzić, że samo udostępnienie osobom o niskich dochodach pakietu narzędzi finansowych, które dotychczas były poza ich zasięgiem, rozwiąże wszystkie problemy. W tym zakresie wydaje się, że raczej potrzebny jest szeroko rozumiany system wsparcia finansowego, na który, oprócz samych narzędzi, składać się będą m.in. działania ochronne, edukacyjne czy poradnictwo finansowe.

Ochrona osób niezamożnych na rynku usług finansowych w ramach rynku podstawowego powinna sprowadzać się do takiego konstruowania oferty, aby była ona zrozumiała i prosta w budowie, dzięki czemu osoby te nie byłyby narażone na realizację umów zawierających niekorzystne dla nich zapisy. Istotną rolę w tym zakresie mają do odegrania przede wszystkim same instytucje finansowe, które

coraz powszechniej deklarują realizację zasad społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR, *corporate social responsibility*).

W ramach ochrony na rynku alternatywnym, ochrona powinna skupiać się na tworzeniu ścisłych zasad (norm) prawnych, które uniemożliwiałyby m.in. nakładanie na osoby korzystające z tej oferty zbyt wysokich kosztów czy przyjmowania od nich depozytów bez posiadania gwarancji ich zwrotu. W tym zakresie najważniejszą rolę do odegrania ma Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) wraz z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK).

Rynek nieformalny jest niestety najtrudniejszy do objęcia ochroną, gdyż – jak sama jego nazwa wskazuje – wykracza poza istniejące ramy prawne i znajduje się poza kontrolą. W tym zakresie duże znaczenie ma sprawność organów ścigania, które powinny identyfikować i likwidować nielegalną aktywność.

We wszystkich przypadkach istotną rolę odgrywa edukacja finansowa, dzięki której osoby niezamożne mogą zwiększać swoją świadomość ekonomiczną i finansową, również w zakresie ochrony na rynku usług finansowych.

Specyfika ochrony osób niezamożnych powinna wynikać także z charakteru problemów, z jakimi zmagają się te osoby na rynku finansowym. Do najczęściej wskazywanych zalicza się: obawę przed utratą kontroli finansowej, brak nawyku i potrzeby oszczędzania, nastawienie na szybką konsumpcję z wykorzystaniem kredytów i pożyczek, preferowanie gotówki (tzw. kult gotówki), przyzwyczajenie do trzymania jej w domu i niezrozumienie korzyści wynikających z obrotu bezgotówkowego, lęk przed zadłużaniem się i życiem na kredyt, brak zaufania do instytucji finansowych, nieumiejętność radzenia sobie z nowymi technologiami i luką technologiczną, niezajomość nowoczesnych produktów finansowych, zbyt niski poziom edukacji i świadomości ekonomicznej (w szczególności finansowej), nieumiejętność zarządzania finansami osobistymi, nadmierne zadłużenie, rolowanie kredytów, które prowadzi do efektu kuli śniegowej i spirali zadłużenia, wysoki poziom bezrobocia i brak stałych dochodów, ukrywanie faktycznych dochodów i zasobów finansowych, starzenie się społeczeństwa, funkcjonujący od kilku pokoleń model utrzymywania się ze środków pochodzących z pomocy społecznej, brak inicjatywy, postawa roszczeniowa wobec państwa i otoczenia, zmiany w strukturze gospodarstwa domowego (np. rozwód, śmierć współmałżonka, nagła choroba, nieplanowane narodziny dziecka), dziedziczenie negatywnych wzorców zachowań i brak przygotowania do samodzielnego życia (zawarcie związku małżeńskiego przez osoby nie posiadające własnego źródła utrzymania lub przez osoby nieletnie, urodzenie dziecka przez nastoletnią, samotną matkę, niepełnosprawność dziecka zmuszająca do rezygnacji z aktywności zawodowej, wielodzietność) [*Financial services...*, 2008: 45; Maciejasz-Świątkiewicz, 2013: 42–43].

Nie wszystkie z wymienionych problemów mogą być przedmiotem ochrony w ramach rynku finansowego. Oznacza to, że działania ochronne powinny skupiać się na problemach, bezpośrednio dotyczących tego rynku, które zostały ujęte na początku przytoczonej listy. W odniesieniu do niektórych z tych problemów, zo-

stały już podjęte działania legislacyjne. Jednak część z nich, nie jest w żaden sposób uregulowana. Z kolei inne nie mogą być w żaden sposób uregulowane, ponieważ dotyczą indywidualnych postaw i preferencji. W odniesieniu do nich, jedynym narzędziem ograniczania skali występowania jest zwiększanie świadomości ekonomicznej i finansowej, co pozwala na redukcję lęków, obaw, czy obalanie istniejących stereotypów oraz uprzedzeń.

### 3. STAN I PERSPEKTYWY ROZWOJU OCHRONY PRAWNEJ OSÓB NIEZAMOŻNYCH NA RYNKU USŁUG FINANSOWYCH (W RAMACH UE)

Rynek finansowy w Polsce podlega dynamicznym zmianom. Pojawiają się nowe kategorie usług i instrumentów finansowych o innowacyjnym i złożonym charakterze. Poza tym, rynek ten rozwija się znacznie szybciej, aniżeli wzrasta wiedza i świadomość ekonomiczna odbiorców usług finansowych. Nowe produkty i praktyki sprzedażowe nie zawsze jednak są przyjazne konsumentom i zgodne z przepisami prawa. Często dochodzi do sytuacji, w których konsumenci nabywają usługi i produkty finansowe niedostosowane do ich potrzeb, co skutkuje ponoszeniem przez nich nieoczekiwanych kosztów lub strat, wiąże się z utratą określonych korzyści czy oszczędności.

Prawidłowo funkcjonujący rynek finansowy powinien być stabilny i przejrzysty. Jednocześnie musi zapewniać bezpieczeństwo i ochronę interesów jego uczestników. Świadczone na nim usługi finansowe cechuje natomiast znaczny stopień skomplikowania, deficyt informacji i brak przejrzystości, co przekłada się na zwiększone ryzyko ekonomiczne i zagraża interesom konsumentów, jako nieprofesjonalnym uczestnikom rynku finansowego. Niski jest również poziom edukacji finansowej tych osób, który skutkuje niezrozumieniem mechanizmów rynku finansowego, a w związku z tym – błędami w szacowaniu ryzyka i podejmowaniem nieodpowiedzialnych decyzji, powodujących najczęściej nadmierne zadłużanie.

Istnieje wiele regulacji z zakresu prawnej ochrony konsumentów w sektorze usług finansowych, które dotyczą szerokiego kręgu instytucji, dostawców i usług finansowych. Tworzą je przede wszystkim źródła prawa Unii Europejskiej (traktaty, dyrektywy, rozporządzenia, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości) i poszczególnych państw (ustawy), jak również dobrowolnie przyjmowane standardy (dobre praktyki) opracowywane przez organizacje międzynarodowe, które mają na celu wspieranie poprawy ochrony konsumentów usług finansowych.

Jako przykład można podać tu inicjatywę Banku Światowego, który w 2012 r. opracował *Dobre praktyki dotyczące ochrony konsumentów finansowych* [*Good Practices...*, 2012], które powinny stanowić podstawę rozwoju regulacji w zakresie ochrony konsumentów w krajach rozwijających się. Dokument obejmuje najistotniejsze kwestie dotyczące ochrony konsumentów, prakty-



ki sprzedaży produktów finansowych, prowadzenia kont klientów, ochrony ich danych i prywatności. Stanowi też, że ochrona konsumentów finansowych powinna być oparta na pięciu podstawowych zasadach: przejrzystości, wolnego wyboru, dochodzenia roszczeń, zapewnienia prywatności i dostępu do edukacji finansowej. Innym przykładem działalności na rzecz ochrony konsumentów produktów i usług finansowych są działania *Grupy Konsultacyjnej ds. Pomocy Biednym* (CGAP)<sup>2</sup>, która w 2011 r. opublikowała białą księgę dotyczącą najważniejszych kwestii ochrony konsumenta finansowego i problemów inkluzji finansowej [Grady 2012].

Unia Europejska zapewnia wysoki poziom ochrony konsumentów [*Karty praw podstawowych...*, 2012: art. 48], przy czym nie dokonuje w tym zakresie wyraźnego wyodrębnienia kategorii osób niezamożnych. Podstawę prawną ochrony wszystkich konsumentów (w tym konsumentów finansowych) w UE tworzą przede wszystkim art. 12 i art. 169 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) [*Traktat o funkcjonowaniu...*, 2012], z których wynikają określone zobowiązania Unii w zakresie wspierania prawa konsumentów do informacji, edukacji i organizowania się w celu zachowania swoich interesów. Ochrona konsumentów i edukacja finansowa należą do kluczowych przepisów wspólnotowych w obszarze usług finansowych, przy czym „edukacja finansowa stanowi uzupełnienie środków legislacyjnych służących zapewnieniu konsumentom właściwych informacji i właściwego doradztwa, a także odpowiedniej ich ochrony” [*Komunikat Komisji...*, 18.12.2007: 2]. Problem zwiększania zaufania konsumentów oraz wzmacniania ich pozycji na rynku usług finansowych został szeroko omówiony w Zielonej Księdze w sprawie detalicznych usług finansowych<sup>3</sup> na jednolitym rynku UE [*Zielona Księga...*].

W związku z urzeczywistnianiem jednolitego rynku wewnętrznego (art. 114 TWUE), UE uznaje ochronę konsumentów za jeden z najważniejszych obszarów swojej polityki. Działania w zakresie polityki ochrony konsumentów opiera na: (1) Europejskim programie na rzecz konsumentów, który stanowi nową strategię dla unijnej polityki ochrony konsumentów (zgodną z unijną strategią na rzecz wzrostu – Europa 2020) oraz (2) Programie ochrony konsumentów na lata 2014–2020, stanowiącym ramy finansowe uzupełniające tę strategię [*Rozporządzenie Parlamentu...*, 2014].

<sup>2</sup> CGAP (Consultative Group to Assist the Poor) to niezależne centrum doradcze i badawcze, z siedzibą przy Banku Światowym, ukierunkowane na rozpowszechnianie dostępu do usług finansowych dla najbiedniejszych klientów na całym świecie. Centrum jest wspierane przez ponad 30 agencji ds. rozwoju oraz prywatnych fundacji, które podzielają misję walki z ubóstwem. CGAP dostarcza informacji na temat rynku, promuje standardy, opracowuje innowacyjne rozwiązania oraz oferuje usługi doradcze rządowi, dostawcom usług mikrofinansowych, darczyńcom i inwestorom.

<sup>3</sup> Detaliczne usługi finansowe obejmują: prowadzenie rachunków osobistych, dokonywanie płatności, udzielanie kredytów konsumpcyjnych i hipotecznych, oferowanie produktów oszczędnościowych, emerytalnych, inwestycyjnych, a także niektórych produktów ubezpieczeniowych.

Program na rzecz konsumentów zakłada cztery podstawowe cele: (1) poprawę bezpieczeństwa konsumentów (w tym zwiększenie bezpieczeństwa produktów i usług, wzmocnienie ram nadzoru rynku); (2) poszerzenie wiedzy (poprawa informacji na temat praw i interesów konsumenta oraz zwiększenie świadomości w tej dziedzinie); (3) lepsze wdrażanie i sprawniejsze egzekwowanie przepisów oraz zagwarantowanie możliwości dochodzenia roszczeń (skuteczne wprowadzanie europejskiego prawa konsumenckiego w najważniejszych sektorach rynku, udostępnianie konsumentom skutecznych sposobów rozstrzygnięcia sporów); (4) dostosowanie praw konsumenta i polityki w najważniejszych obszarach do zmian gospodarczych i społecznych (działanie na rzecz wzrostu gospodarczego zgodnego z zasadami zrównoważonego rozwoju i wspieranie interesów konsumentów w najważniejszych sektorach, w tym finansowym). Program ten identyfikuje również wyzwania związane z przechodzeniem na bardziej zrównoważoną konsumpcję i uwzględnienie szczególnych potrzeb konsumentów podatnych na zagrożenia [*Rezolucja Parlamentu...*, 2012].

W prawie unijnym, na przestrzeni ostatnich kilku lat, wprowadzono wiele bardzo ważnych regulacji w zakresie usług finansowych i ochrony konsumentów (w tym niezamożnych) na rynku finansowym. Duża część z nich miała formę dyrektyw, które zobowiązywały państwa członkowskie do ich wdrożenia na poziomie krajowym. Stąd też większość państw członkowskich UE, w tym Polska, dokonało implementacji dyrektyw unijnych związanych z ochroną konsumentów usług finansowych do krajowych porządków prawnych. Było tak w przypadku, m.in.: dyrektywy MIFID w sprawie rynków instrumentów finansowych<sup>4</sup>, dyrektywy dotyczącej kredytu konsumenckiego [*Dyrektywa 2008/48/WE...*], dyrektywy w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego [*Dyrektywa 2007/64/WE...*], dyrektywy dotyczącej sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość [*Dyrektywa 2002/65/WE...*], czy tzw. dyrektywy hipotecznej [*Dyrektywa 2014/17/UE...*].

Ochrona konsumentów na rynku usług finansowych, w tym ochrona prawna osób niezamożnych, opiera się na wielości zaangażowanych w nią podmiotów i ma charakter regulacyjno-instytucjonalny. Sprawują ją najczęściej: organy nadzoru finansowego, ministerstwa lub agencje ochrony konsumentów, wspólne urzędy zajmujące się konkurencją i ochroną konsumentów usług finansowych, a także krajowe i międzynarodowe organizacje o charakterze konsumenckim. Ciekawym rozwiązaniem przyjętym w niektórych krajach jest tworzenie wyspe-

<sup>4</sup> MIFID (*Markets in Financial Instruments Directive*) – to dyrektywa w sprawie rynków instrumentów finansowych, a w praktyce określenie to dotyczy zapisów dwóch dyrektyw, łącznie zwanych MIFID. MIFID 1 to: *Dyrektywa 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych*. MIFID 2 to: *Dyrektywa 2006/73/WE Komisji z 10 sierpnia 2006 r. wprowadzająca środki wykonawcze do Dyrektywy 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wymogów organizacyjnych i warunków prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa inwestycyjne oraz pojęć zdefiniowanych na potrzeby tej dyrektywy* (Dz.Urz. UE L 241 z 2.09.2006 r.).



cializowanych, odrębnych organów (agencji) działających w celu ochrony konsumentów finansowych. Zadaniem ich jest wdrażanie i egzekwowanie przepisów gwarantujących wszystkim konsumentom dostęp do rynków produktów i usług finansowych oraz zapewniających uczciwość, przejrzystość i konkurencyjność tych rynków.

Jako przykład można podać tu organ regulacyjny działający w Wielkiej Brytanii pod nazwą *Financial Conduct Authority* (FCA), który odpowiada za ochronę konsumenta na rynku usług finansowych, zgodność produktów finansowych z konkretnymi przepisami, jak również udziela konsumentom pełnej informacji w tym zakresie<sup>5</sup>. Na podobnych zasadach działa w USA *The Consumer Financial Protection Bureau* (CFPB) – niezależna agencja rządowa odpowiedzialna za ochronę konsumentów w sektorze finansowym. W samej UE, coraz częściej słychać opinie, że należałoby stworzyć europejską agencję ds. ochrony klientów usług finansowych na wzór amerykańskiego CFPB, chroniącą konsumentów przed drapieżnymi praktykami rynkowymi i nierzetelnymi poczynaniami ze strony instytucji finansowych [Frączek i Mitrega-Niestrój 2015: 11].

Nie bez znaczenia pozostaje również działalność organizacji międzynarodowych *non-profit*, aktywnie uczestniczących w programach ochrony konsumentów (badania konsumenckie, projektowanie nowych produktów, poprawa jakości obsługi, zwiększanie możliwości korzystania z usług i produktów finansowych), edukacji finansowej i wspierających integrację finansową, zwłaszcza gospodarstw domowych o niskich dochodach<sup>6</sup>.

#### 4. OCHRONA INSTYTUCJONALNA OSÓB NIEZAMOŻNYCH NA RYNKU USŁUG FINANSOWYCH W POLSCE

Na rynku finansowym w Polsce działają zarówno podmioty regulowane, które objęte są nadzorem Komisji Nadzoru Finansowego (KNF), jak również podmioty funkcjonujące poza systemem takiej regulacji, niepodlegające nadzorowi (parabanki). Według sprawozdania z działalności KNF w 2013 r. – regulowany rynek finansowy w Polsce, podlegający KNF tworzyło: 41 banków komercyjnych i 571 banków spółdzielczych, których aktywa stanowiły 61,7% polskiego sektora finansowego, 18 powszechnych i pracowniczych towarzystw emerytalnych (13,4%), 59 zakładów ubezpieczeń (7,5%), 71 podmiotów prowadzących działalność maklerską (7%) i 55 towarzystw funduszy inwestycyjnych (9,5%). Od 2012 r. KNF sprawuje nadzór nad dostawcami usług płatniczych (takich podmiotów na koniec 2013 r. było 1.315) i 56 spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi (SKOK). Ponadto działalność w Polsce w for-

<sup>5</sup> FCA przejął dotychczasowe zadania FSA (*Financial Services Authority*) w zakresie nadzoru nad produktami i praktykami występującymi na rynku usług finansowych w Wielkiej Brytanii.

<sup>6</sup> Do takich organizacji należą, np.: *Consumers International* (CI), *Microfinance Opportunities* (MFO).

mie oddziału notyfikowało 28 instytucji kredytowych, 6 instytucji płatniczych, 23 oddziały ubezpieczeń i reasekuracji, 14 firm inwestycyjnych i 1 spółka zarządzająca [*Funkcjonowanie systemu...*, 2014: nr. ewid. 13/2014/P/13/038: 15].

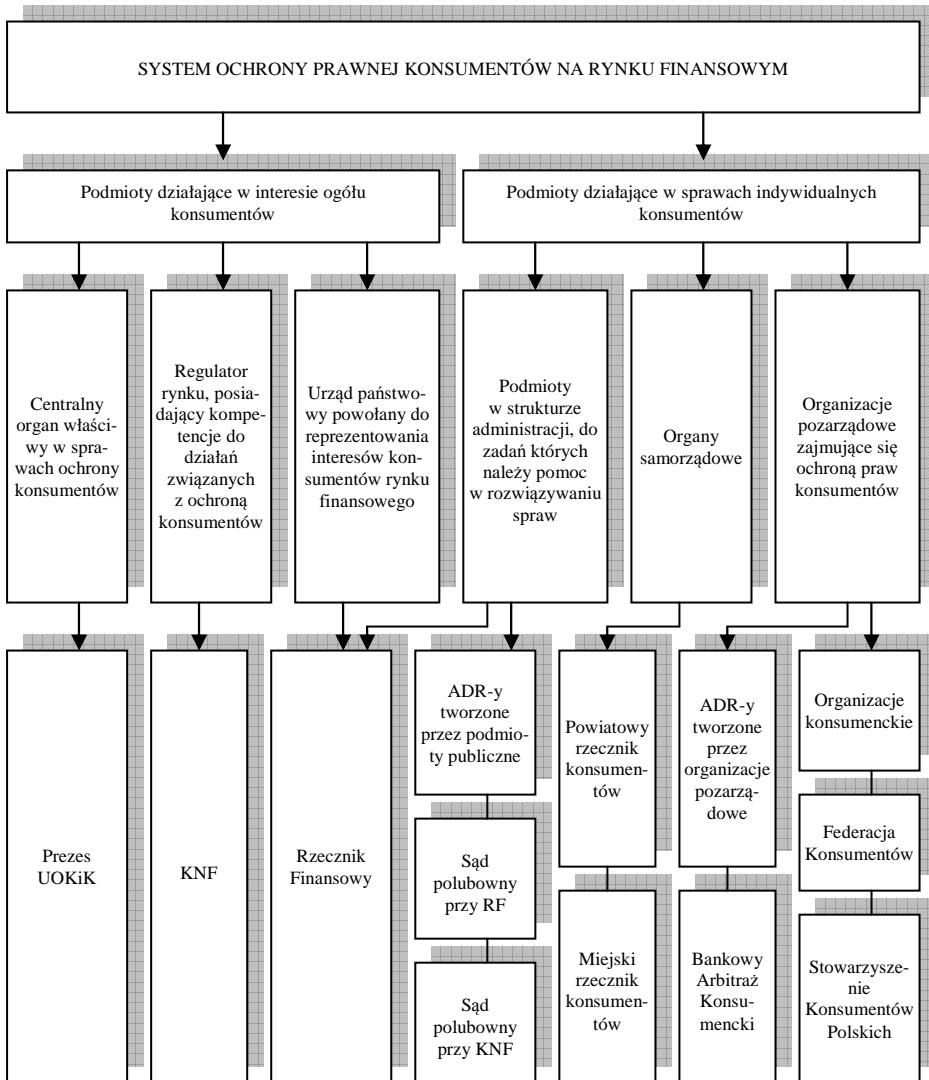
Poza nadzorem KNF i regulacjami obejmującymi wskazane podmioty rynku finansowego pozostają tzw. parabanki, czyli pozabankowe podmioty pożyczkowe<sup>7</sup>. Są one konkurencyjne względem banków i mogą w sposób bardziej elastyczny kształtować swoją ofertę, ponieważ nie podlegają restrykcyjnym wymogom (w szczególności ostrożnościowym), jakie zostały nałożone na banki. Dlatego podmioty te najczęściej swoją ofertę kierują do osób niezamożnych, które nie przeszłyby pozytywnie weryfikacji zdolności kredytowej w banku. Ukierunkowanie oferty na osoby z tzw. grupy podwyższonego ryzyka powoduje, że usługi oferowane przez parabanki są droższe niż alternatywne usługi w sektorze bankowym. Ponadto podmioty parabankowe zwykle narzucają klientom warunki korzystania z oferowanych przez siebie usług w umowach o charakterze przystąpieniowym. Często czynią to w sposób nie do końca uczciwy, wykorzystując sytuację osób zaciągających pożyczkę. W związku z kontrolami przeprowadzonymi w parabankach w 2012 i 2013 r. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) ustalił, że na rynku w Polsce funkcjonuje ponad 70 przedsiębiorców udzielających konsumentom pożyczek, przy czym zastrzegł, że nie jest możliwe określenie dokładnej ich liczby.

W Polsce, system ochrony prawnej konsumentów (w tym osób niezamożnych) na rynku usług finansowych tworzą: (1) Prezes UOKiK – jako centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach ochrony konsumentów, który odpowiada za realizację zadań związanych z ochroną zbiorowych interesów konsumentów; (2) KNF – która jest organem regulacyjnym właściwym w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym, a jednym z jej zadań jest zapewnienie zaufania do rynku finansowego i ochrona interesów jego uczestników; (3) Rzecznik Finansowy – podejmujący działania w zakresie ochrony konsumentów na rynku usług finansowych i reprezentujący ich interesy<sup>8</sup>; (4) samorząd terytorialny – którego ustawowe zadania w tym zakresie wykonuje powiatowy i miejski rzecznik konsumentów. Poza tym, zadania związane z wdrażaniem do prawa krajowego postanowień dyrektyw unijnych, regulujących rynek finansowy oraz z działalnością Komitetu Stabilności Finansowej (KSF)<sup>9</sup> realizuje Minister Finansów.

<sup>7</sup> Działalność prowadzą w szczególności w oparciu o przepisy Kodeksu cywilnego i *Ustawy z 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim* (DzU nr 126, poz. 715 ze zm.). Podmioty parabankowe nie są objęte obowiązkiem uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności i dokonania wpisu do właściwego rejestru działalności regulowanej.

<sup>8</sup> Z dniem 11 października 2015 r. dotychczasowy Rzecznik Ubezpieczonych został przekształcony w Rzecznika Finansowego na mocy *Ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym* (DzU 2015, poz. 1348).

<sup>9</sup> KSF składa się z Ministra Finansów, Prezesa NBP, Przewodniczącego KNF i Prezesa BFG (Bankowego Funduszu Gwarancyjnego). Powołany został w celu zapewnienia efektywnej współ-



Rysunek 1. Organizacja systemu ochrony prawnej konsumentów na rynku finansowym w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Funkcjonowanie systemu...* [2014: 14]

pracy w zakresie wspierania i utrzymania stabilności krajowego systemu finansowego poprzez wymianę informacji, opinii i ocen sytuacji w systemie finansowym w kraju i za granicą oraz koordynację działań w tym zakresie.

Wskazane instytucje posiadają jednakże różny zakres uprawnień do realizacji zadań związanych z ochroną konsumentów na rynku usług finansowych (rys. 1). Podmiotami działającymi w interesie ogółu konsumentów na rynku usług finansowych są Prezes UOKiK i KNF, które posiadają uprawnienia władcze do egzekwowania ich praw i interesów zbiorowych. Natomiast podmiotami działającymi w sprawach indywidualnych konsumentów tych usług są miejscy i powiatowi rzecznicy konsumentów, którzy mogą występować w imieniu poszczególnych osób. Kompetencje do działania w sprawach indywidualnych (w imieniu konkretnych osób), jak i na rzecz ogółu konsumentów posiada Rzecznik Finansowy. Prezes UOKiK dysponuje ponadto uprawnieniami legislacyjnymi w zakresie opracowywania projektów aktów prawnych dotyczących ochrony konsumentów. Takie uprawnienia ma również Minister Finansów, który jest zarazem Przewodniczącym KSF. Stąd też ważne jest, aby podmioty te współpracowały ze sobą, wymieniały doświadczenia i reagowały na przekazywane informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w przedmiocie ochrony konsumentów. Współpraca taka może istotnie wzmocnić skuteczność podejmowanych działań, a w efekcie zapewnić lepszą ochronę konsumentów na rynku usług finansowych.

Zasady ochrony konsumentów (w tym konsumentów niezamożnych) na rynku usług finansowych i tryb przeciwdziałania praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów oraz organy właściwe w sprawach ochrony konsumentów określa ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów [DzU nr 50, poz. 331]. Ustawa zakazuje stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów<sup>10</sup>, w szczególności bezprawnych działań przedsiębiorcy dotyczących: (1) stosowania postanowień wzorców umów, które zostały wpisane do rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone<sup>11</sup>; (2) naruszania obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji; (3) nieuczciwych praktyk rynkowych lub czynów nieuczciwej konkurencji. Zawiadomienie do Prezesa UOKiK dotyczące podejrzenia stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów może złożyć każdy, a rozpatrywane jest ono w trybie administracyjnym. W razie stwierdzenia stosowania przez przedsiębiorcę takich praktyk Prezes UOKiK wydaje decyzję o uznaniu działania przedsiębiorcy za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazuje zaniechanie jej stosowania. Może także nałożyć na przedsiębiorcę kary pieniężne za dopuszczenie się stosowania takiej praktyki oraz za zwłokę w wykonaniu decyzji zakazującej jej stosowania.

<sup>10</sup> Przez zbiorowe interesy konsumentów należy rozumieć interesy szerokiego kręgu konsumentów (nieindywidualizowanych co do liczby i tożsamości), przy czym nie jest zbiorowym interesem konsumentów suma indywidualnych interesów konsumentów.

<sup>11</sup> Do prowadzenia takiego rejestru zobowiązuje Prezesa UOKiK art. 479<sup>45</sup> § 2 *Ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego* (DzU 2014, poz. 101). Prowadzony przez Prezesa UOKiK rejestr udostępniony jest na stronie internetowej UOKiK i zawiera ok. 5 300 klauzul niedozwolonych (abuzywnych).

KNF jest organem właściwym w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym w Polsce<sup>12</sup>. Celem nadzoru nad tym rynkiem jest m.in. zapewnienie ochrony interesów jego uczestników, a do zadań KNF należy w szczególności: (1) podejmowanie działań służących prawidłowemu funkcjonowaniu rynku finansowego; (2) podejmowanie działań edukacyjnych i informacyjnych w zakresie funkcjonowania tego rynku; (3) stwarzanie możliwości polubownego i pojednawczego rozstrzygnięcia sporów pomiędzy uczestnikami rynku finansowego, a zwłaszcza sporów wynikających ze stosunków umownych między podmiotami podlegającymi nadzorowi Komisji a odbiorcami usług świadczonych przez te podmioty. W ramach zadań związanych z ochroną interesów klientów podmiotów rynku finansowego, działania Urzędu KNF polegają głównie na monitorowaniu działalności nadzorowanych podmiotów i rozpatrywaniu skarg na te podmioty. Skargi te stanowią dla KNF jedno ze źródeł informacji pozwalających na zdefiniowanie zagrożeń oraz nieprawidłowości w działalności nadzorowanych podmiotów.

Rzecznik Finansowy został powołany w miejsce istniejącego wcześniej Rzecznika Ubezpieczonych<sup>13</sup> w celu wsparcia i udzielania pomocy klientom różnych instytucji finansowych (nie tylko ubezpieczeniowych, ale również banków, SKOK-ów, podmiotów pożyczkowych czy inwestycyjnych). Zgodnie z ustawą, głównym zadaniem RF jest podejmowanie działań w zakresie ochrony konsumentów na rynku finansowym i reprezentowanie ich interesów, w szczególności poprzez: (1) rozpatrywanie wniosków w indywidualnych sprawach, wniesionych na skutek nieuwzględnienia reklamacji konsumenta przez podmiot rynku finansowego; (2) rozpatrywanie wniosków dotyczących niewykonania roszczeń konsumenta zawartych w uwzględnionej reklamacji w terminie wyznaczonym przez podmiot finansowy (maksymalnie 30 dni); (3) opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących organizacji i funkcjonowania podmiotów rynku finansowego; (4) występowanie do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących organizacji i funkcjonowania rynku finansowego; (5) informowanie właściwych organów nadzoru i kontroli o dostrzeżonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu podmiotów rynku finansowego; (6) inicjowanie i organizowanie działalności edukacyjnej i informacyjnej w dziedzinie ochrony interesów klientów podmiotów rynku finansowego.

W podanym zakresie RF może występować do podmiotów rynku finansowego (i innych podmiotów, których działalność wiąże się z rozpatrywaną sprawą) o udzielenie informacji lub wyjaśnień, udostępnienie akt oraz dokumentów, przede wszystkim: (1) w sprawach indywidualnych; (2) w sprawach postanowień wzorców umów, które według Rzecznika są niekorzystne dla klientów

<sup>12</sup> Działalność prowadzi na podstawie *Ustawy z 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym* (DzU 2012, poz. 1149 ze zm.).

<sup>13</sup> Por. przypis nr 8.

podmiotów rynku finansowego; (3) w sprawach dotyczących wewnętrznych regulacji tych podmiotów rynku finansowego, które według Rzecznika są niekorzystne dla klientów; (4) na temat nieprawidłowej obsługi klientów, świadczonej przez podmioty rynku finansowego. RF może podejmować działania z urzędu lub na wniosek konsumenta i za jego zgodą, w sytuacji nieuwzględnienia jego roszczeń z reklamacji przez podmiot rynku finansowego. Prawo do wnioskowania o podjęcie przez RF stosownych czynności przysługuje również właściwym organom nadzoru i kontroli lub innym organom władzy publicznej. Rzecznik może wytoczyć powództwo na rzecz konsumentów w sprawach dotyczących nieuczciwych praktyk rynkowych podmiotów finansowych, jak również, za zgodą powoda, wziąć udział w toczącym się już postępowaniu. Może też wytaczać powództwa w zakresie niedozwolonych postanowień umownych. RF przysługuje wreszcie prawo złożenia wniosku do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie rozbieżności w orzecznictwie.

Do najbardziej znaczących różnic między byłym Rzecznikiem Ubezpieczonych (RU) a obecnym RF należy zaliczyć: (1) możliwość nakładania kar finansowych (do wysokości 100 000 zł) na podmioty rynku finansowego, które naruszając przepisy ustawy, działają na szkodę uczestników tego rynku oraz (2) pozasądowe rozstrzyganie sporów przy RF pomiędzy konsumentami a podmiotami rynku finansowego na wniosek skarżącego (konsumenta)<sup>14</sup>. Zadaniem Rzecznika jest prowadzenie mediacji między poszkodowanym nabywcą określonej usługi finansowej a podmiotem rynku finansowego. Takie rozwiązanie otwiera możliwość rozstrzygnięcia konfliktu na drodze pozasądowej i jest ważnym krokiem na drodze budowania zaufania konsumentów do instytucji finansowych.

Wprawdzie sąd polubowny funkcjonował wcześniej przy RU, ale stanowił dobrowolną formę mediacji między ubezpieczonym a ubezpieczycielem. Zgodnie z nowymi uregulowaniami, podmiot finansowy nie będzie mógł odmówić udziału w postępowaniu. Rzecznik informuje zainteresowaną instytucję finansową o roszczeniu konsumenta i proponuje optymalne rozwiązanie sporu. Przyjęcie proponowanego rozstrzygnięcia sprawy nie jest obowiązkowe, a jeżeli którakolwiek ze stron nie wyrazi na nie zgody, oznacza to odstąpienie od postępowania mediacyjnego. Rzecz jasna, droga polubowna nie gwarantuje zakończenia konfliktu, ale daje możliwość wyrównania pozycji negocjacyjnej obu stron, a także zapewnia konsumentowi profesjonalną analizę sytuacji, którą można później wykorzystać przed sadem powszechnym. Należy zaznaczyć, że sąd polubowny działa również przy KNF.

Inną formę polubownego rozwiązywania sporów konsumenckich stanowią tzw. ADR-y (*Alternative Dispute Resolution*), czyli alternatywne systemy pozasądowego rozstrzygania sporów, które pomagają konsumentom i przedsiębiorcom w ich rozstrzygnięciu, o ile nie potrafią oni samodzielnie dojść do porozumienia. Doświadczenia państw członkowskich UE wskazują, że ADR-y przyno-

<sup>14</sup> Pozasądowe rozstrzyganie sporów przy Rzeczniku Finansowym działa od 1 stycznia 2016 r.



szą realne korzyści dla konsumentów i przedsiębiorców. Procedury pozasądowe stanowią alternatywę w stosunku do postępowania sądowego, mogą być też postępowaniem uzupełniającym albo poprzedzającym postępowanie przed sądem. Zaletami postępowania pozasądowego są przede wszystkim szybsze i tańsze rozwiązywanie sporów konsumenckich. W 2013 r. Parlament Europejski i Rada UE przyjęły tzw. pakiet legislacyjny dotyczący alternatywnych metod rozwiązywania sporów [*Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2013/11/UE...*; *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013/UE...*], a państwa członkowskie zostały zobowiązane do wprowadzenia podmiotów ADR funkcjonujących na podstawie jednolitych zasad we wszystkich obszarach rynku (w tym rynku usług finansowych) w terminie do 9 lipca 2015 r. W Polsce ADR-y tworzone są przez podmioty publiczne i organizacje pozarządowe.

Miejscy i powiatowi rzecznicy konsumentów działają na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, a wykonują zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony konsumentów. Do zadań rzecznika konsumentów należy w szczególności: (1) zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów; (2) występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów; (3) współdziałanie z właściwymi miejscowo delegaturami UOKiK oraz organizacjami konsumenckimi. Rzecznik konsumentów jest podmiotem działającym w sprawach indywidualnych konsumentów, w szczególności może wytaczać powództwa na ich rzecz oraz wstępować, za ich zgodą, do toczącego się postępowania w sprawach o ochronę interesów konsumentów. Rzecznik konsumentów w sprawach o wykroczenie na szkodę konsumentów jest oskarżycielem publicznym w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia [DzU 2013, poz. 395]. Zadaniem samorządu terytorialnego w zakresie ochrony praw konsumentów jest również prowadzenie edukacji konsumenckiej.

Do organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną praw konsumentów należy Bankowy Arbitraż Konsumencki (BAK). Działa on przy Związku Banków Polskich, a został powołany w celu rozstrzygnięcia 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. Arbiter Bankowy (AB) prowadzi pozasądowe postępowanie rozjemcze, którego przedmiotem mogą być wyłącznie spory pomiędzy konsumentami i bankami – członkami Związku Banków Polskich powstałe po 1 lipca 2001 r., a wartość przedmiotu sporu nie jest wyższa niż 8 000 zł. Przedmiotem takiego postępowania mogą być również spory pomiędzy konsumentami a bankami nie będącymi członkami Związku Banków Polskich, jeżeli złożyły oświadczenie, że poddają się rozstrzygnięciom AB i wykonaniu jego orzeczeń. Wszczęcie postępowania przed AB następuje na

pisemny wniosek konsumenta. Orzeczenia AB są dla banku ostateczne, natomiast nie są ostateczne dla konsumenta, który może w celu dochodzenia roszczenia wystąpić z powództwem na drogę postępowania sądowego. Od 2006 r. BAK jest członkiem sieci FIN-NET, czyli transgranicznej sieci instytucji prowadzących pozasądowe postępowania rozjemcze dla klientów instytucji finansowych, w związku z rozpatrywaniem skarg dotyczących usług finansowych (zwłaszcza bankowych, ubezpieczeniowych i związanych z rynkiem papierów wartościowych)<sup>15</sup>.

Federacja Konsumentów (FK) jest niezależną organizacją pozarządową, o statusie organizacji pożytku publicznego, której głównym celem jest ochrona indywidualnego konsumenta. Swoim zasięgiem obejmuje terytorium całej Polski poprzez sieć 48 klubów terenowych, które wykonują pracę poradni konsumenc- kich oraz zrzeszają wolontariuszy chcących z nimi współpracować. FK zajmuje się także edukacją i upowszechnianiem wiedzy konsumenckiej. Współpracuje z administracją państwową i innymi instytucjami – inicjuje, konsultuje, opiniuje i lobbuje w sprawie przepisów prawnych, które gwarantują bezpieczeństwo i satysfakcjonujące dla konsumentów funkcjonowanie rynku, zgodnie z prawem i zasadami etyki biznesu.

Inną niezależną, pozarządową organizacją pożytku publicznego, która dba o interesy konsumentów w Polsce, jest Stowarzyszenie Konsumentów Polskich (SKP). Stowarzyszenie prowadzi wiele działań na rzecz konsumentów, m.in.: poradnictwo prawne (np. bezpłatna Infolinia Konsumentka, na której konsument może uzyskać informacje i porady prawne), edukację konsumencką (np. tworzenie programów edukacji konsumenckiej dla szkół, prowadzenie szkoleń, popularyzowanie wiedzy konsumenckiej przez organizowanie targów, publikację ulotek, broszur i książek), opiniowanie przepisów konsumenckich (np. opiniowanie projektów aktów prawnych i kodeksów dobrych praktyk, uczestnictwo w konsultacjach nowych przepisów konsumenckich), czy prowadzenie badań dotyczących sytuacji konsumentów w Polsce.

Poziom ochrony prawnej konsumentów na rynku usług finansowych (w tym osób niezamożnych) w Polsce należy uznać za satysfakcjonującą. Ochrona ta jest zgodna z uregulowaniami prawa UE i w dalszym ciągu podlega zmianom, korzystnym dla konsumentów. Świadczy o tym chociażby ostatnia nowelizacja ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów [DzU 2015 r., poz. 1634], która zwiększyła ochronę konsumentów na rynku usług finansowych. Nowe przepisy wzmocniły ich bezpieczeństwo, poprzez wyeliminowanie z obrotu niedozwolo-

---

<sup>15</sup> FIN-NET został założony przez Komisję Europejską w 2001 r. jako ogólnoeuropejska sieć instytucji prowadzących pozasądowe postępowania rozjemcze dla instytucji finansowych oraz konsumentów. W chwili obecnej do FIN-NET należy 39 instytucji z 16 krajów. Celem tej sieci jest wspomaganie procesu tworzenia wspólnego europejskiego rynku usług finansowych i płatności transgranicznych poprzez ułatwienie konsumentom dochodzenia swoich roszczeń w stosunku do usługodawców mających siedzibę w innym państwie członkowskim UE. Działalność sieci ma w konsekwencji podnieść poziom zaufania konsumentów do jednolitego rynku UE.

nych postanowień wzorców umów. Nie będzie można, np. promować nabycia usług finansowych, które nie uwzględniają potrzeb klientów oraz oferować tych usług w sposób nieadekwatny do ich charakteru (tzw. *misselling*). Chodzi o to, aby proponowane produkty finansowe (np. ubezpieczenia na życie, kredyty konsumenckie tzw. „chwilówki”) były dostosowane do potrzeb konsumentów, a informacja o nich nie wprowadzała klienta w błąd. Dotyczy to przede wszystkim ludzi starszych, osób niezamożnych i słabiej zorientowanych w tematyce finansowej, a przez to bardziej narażonych na manipulację.

Ustawa wprowadziła również nowy model kontroli postanowień wzorców umów, zgodnie z którym Prezes UOKiK, w decyzji administracyjnej, będzie rozstrzygał o niedozwolonym charakterze postanowienia wzorca umowy i zakazywał jego dalszego wykorzystywania. Zagwarantowano też większe uprawnienia Prezesowi UOKiK. Jego zadaniem będzie m.in.: (1) wydawanie decyzji tymczasowych, które mają stanowić szybką reakcję na praktyki zagrażające zbiorowym interesom konsumentów; (2) bezpłatne publikowanie w publicznym radiu i telewizji komunikatów oraz ostrzeżeń o zachowaniach lub zjawiskach zagrażających interesom konsumentów; (3) stosowanie instytucji „tajemniczego klienta”, która pozwoli na uzyskanie dowodów w postępowaniu w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów poprzez skontrolowanie sposobu oferowania produktu lub usługi, a także procedurę zawierania umowy.

Nowelizacja ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów umożliwia wyrażenie przez UOKiK swojego poglądu w indywidualnej sprawie przed sądem powszechnym, jeżeli przemawia za tym interes publiczny. Zapis ten pozwala Prezesowi UOKiK dzielić się z sądami wiedzą i dorobkiem orzecznictwem z zakresu prawa ochrony konkurencji i konsumentów, co ułatwi sądowi wszechstronne rozpoznanie sprawy. Większą skuteczność eliminacji klauzul abuzywnych ze wzorców umów zapewni możliwość nakładania przez UOKiK kar za stosowanie postanowień niedozwolonych – do 10% obrotu. Przedsiębiorca będzie miał także możliwość uniknięcia kary, jeśli sam zobowiąże się do zmiany praktyk.

## PODSUMOWANIE

Podsumowując rozważania zawarte w opracowaniu można stwierdzić, że jakkolwiek specyfika aktywności finansowej oraz problemów, z jakimi na gruncie finansowym zmagają się osoby niezamożne, jest dostrzegana, to jednak regulacje prawne nie różnicują osób objętych ochroną ze względu na ich status ekonomiczny. Pomimo tego, że Unia Europejska zapewnia wysoki poziom ochrony konsumentów, to jednak nie dokonuje w tym zakresie wyraźnego wyodrębnienia kategorii osób niezamożnych. Chociaż w niektórych krajach tworzone są wyspecjalizowane, odrębne organy działające w celu ochrony konsumentów finansowych, to nadal nie są one dedykowane wyłącznie osobom niezamożnym.

Należy zatem stwierdzić, że zapewnienie ustawodawstwa w obszarze ochrony konsumentów na rynku usług finansowych nie jest wystarczające. Istniejącym regulacjom prawnym w tym zakresie powinno towarzyszyć odpowiednie przygotowanie konsumentów do funkcjonowania na rynku usług finansowych, w tym niezbędny poziom edukacji finansowej – obejmującej wiedzę, umiejętności, świadomość i właściwe postawy w odniesieniu do ofert rynku finansowego. Warto przy tym podkreślić, że edukacja finansowa, jako skuteczna forma ochrony konsumentów, nie może stanowić alternatywy, a jedynie uzupełnienie przedmiotowych regulacji prawnych, które powinny być skutecznie egzekwowane przez powołane w tym celu organy i instytucje państwowe.

Dodatkowo, ochrona osób niezamożnych na rynku usług finansowych powinna wiązać się z adekwatnym do możliwości finansowych i merytorycznych tych osób konstruowaniem oferty, aby była ona zrozumiała i prosta w przekazie. Warto również bardziej uważnie obserwować rynek nieformalny, aby ograniczać jego skalę, ale w tym zakresie instytucje ochrony konsumentów mogą mieć wyłącznie charakter wspomagający, gdyż główny ciężar spoczywa na organach ścigania.

Celem artykułu sformułowanym przez Autorów we wstępie była odpowiedź na pytanie, czy ochrona osób niezamożnych na rynku usług finansowych powinna być realizowana odrębnie w stosunku do powszechnie obowiązujących zasad ochrony oraz jakie elementy powinna obejmować w ramach rynku podstawowego, alternatywnego i nieformalnego? Odpowiadając na to pytanie, na podstawie rozważań zawartych w niniejszym opracowaniu należy stwierdzić, że w obecnym kształcie w ramach poszczególnych elementów rynku usług finansowych, z których korzystają osoby niezamożne, ochrona ma nieco odmienny charakter i realizowana jest przez inne podmioty. Nie ma ona jednak odrębnej specyfiki dostosowanej do charakterystyki osób niezamożnych. Istnieje jednak obawa, że takie rozgraniczenie nigdy nie znajdzie się w przepisach prawa. Oznacza to zatem, że kluczową kwestią w odniesieniu do ochrony osób niezamożnych jest intensyfikacja działań edukacyjnych wśród tych osób oraz indywidualizacja w podejściu instytucji świadczących usługi finansowe na rzecz osób fizycznych, która pozwoli na zrozumienie specyficznych potrzeb tej grupy klientów. W szczególności chodzi tutaj o dostosowanie oferowanych produktów i usług do możliwości analitycznych i finansowych osób niezamożnych, o uczciwe i rzetelne przedstawianie korzyści i kosztów, jakie generuje korzystanie z tej oferty.

Odpowiadając na pytanie o to, jakie podmioty powinny udzielać ochrony osobom niezamożnym wydaje się, że w ujęciu instytucjonalnym istniejąca struktura systemu ochrony konsumentów jest odpowiednia i nie ma wyraźnych przesłanek, aby powoływać dodatkowe instytucje. Te, które już działają, w ramach swoich kompetencji, mogą zajmować się ochroną osób niezamożnych i obecnie taką ochronę realizują. Jednakże należy uwrażliwiać organy ścigania na nielegalną aktywność podmiotów udzielających pożyczek czy zbierających depozyty,

którą należy represjonować i likwidować, gdyż stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa osób niezamożnych. W ramach pozostałych obszarów rynku wydaje się, że ochrona instytucjonalna jest zapewniona w sposób wystarczający.

## BIBLIOGRAFIA

- Collard S., Kempson E., Dominy N., 2003, *Promoting financial inclusion. An assessment of initiatives using a community select committee approach*, The Policy Press, Bristol.
- Dyrektywa 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 września 2002 r. dotycząca sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość oraz zmieniająca dyrektywę Rady 90/619/EWG oraz dyrektywy 97/7/WE i 98/27/WE, Dz.Urz. UE L 271 z 9.10.2002 r.
- Dyrektywa 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 w sprawie rynków instrumentów finansowych, Dz.Urz. UE L 241 z 2.09.2006 r.
- Dyrektywa 2006/73/WE Komisji z 10 sierpnia 2006 r. wprowadzająca środki wykonawcze do dyrektywy 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wymogów organizacyjnych i warunków prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa inwestycyjne oraz pojęć zdefiniowanych na potrzeby tej dyrektywy, Dz.Urz. UE L 241 z 2.09.2006 r.
- Dyrektywa 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego zmieniająca dyrektywy 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE i 2006/48/WE i uchylająca dyrektywę 97/5/WE, Dz.Urz. UE L 319/1 z 5.12.2007 r.
- Dyrektywa 2008/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę 87/102/EWG Rady, Dz.Urz. UE L 133/66 z 22.05.2008 r.
- Dyrektywa 2014/17/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 4 lutego 2014 r. w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi i zmieniająca dyrektywy 2008/48/WE i 2013/36/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010, Dz.Urz. UE L 60/34 z 28.02.2014 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2013/11/UE z 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozwiązywania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia nr 2006/2004/WE i dyrektywy 2009/22/WE.
- Financial services provision and prevention of financial exclusion*, 2008, European Commission.
- Frączek B., Mitreğa-Niestrój K., 2015, *Regulacyjno-instytucjonalne ramy ochrony konsumentów na rynku usług finansowych – wybrane doświadczenia międzynarodowe*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, nr 2(938), Kraków.
- Funkcjonowanie systemu ochrony praw klientów podmiotów rynku finansowego. Informacja o wynikach kontroli*, 2014, KBF-4101-04-00/2013, nr ewid. 13/2014/ P/13/ 038/ KBF, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- Good Practices for Financial Consumer Protection*, 2012, The World Bank, June.
- Grady R., 2012, *Consumer Protection In the Financial Sector: Recent Regulatory Developments*, „JASSA”, nr 4.
- Jain A., Hall G., 2012, *A New perspective on bill payment – a demand-based path to financial inclusion*, „Advancing Insights. Advancing Commerce”.
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, Dz.Urz. UE 2012/C 326/02, T. 55 z 26.10.2012 r.
- Kempson E., Whyte C., 1999, *Kept out or opted out? Understanding and combating financial exclusion*, The Policy Press, Bristol.
- Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich. Edukacja Finansowa*, KOM (2007) 808 wersja ostateczna, Bruksela, 18.12.2007.
- Korenik D. (red.), 2006, *Innowacyjne usługi banku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

- Maciejasz-Świątkiewicz M., 2013, *Wykluczenie finansowe i narzędzia jego ograniczania*, Uniwersytet Opolski, Opole.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 22 maja 2012 r. w sprawie strategii na rzecz wzmocnienia praw szczególnie wrażliwych konsumentów*, Dz.Urz. UE CE 264/11 z 13.09.2013 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 254/2014 z 26 lutego 2014 r. w sprawie wieloletniego programu na rzecz konsumentów na lata 2014-2020 oraz uchylające decyzję 1926/2006/WE*.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013/UE z 21 maja 2013 r. w sprawie internetowego systemu rozwiązywania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia nr 2006/2004/WE i dyrektywy 2009/22/WE*.
- Rytelewska G. (red.), 2005, *Bankowość detaliczna. Potrzeby, szanse i zagrożenia*, PWE, Warszawa.
- Świecka B. (red.), 2008, *Bankructwa gospodarstw domowych. Perspektywa ekonomiczna i społeczna*, Difin, Warszawa.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz.Urz. UE C 326/01, T. 55 z 26.10.2012 r.
- Ustawa z 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim*, DzU nr 126, poz. 715 ze zm.
- Ustawa z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów*, DzU nr 50, poz. 331 ze zm.
- Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego*, DzU 2014, poz. 101.
- Ustawa z 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym*, DzU 2012, poz. 1149 ze zm.
- Ustawa z 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia*, DzU 2013, poz. 395 ze zm.
- Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym*, DzU 2015, poz. 1348.
- Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw*, DzU 2015, poz. 1634.
- Zielona Księga w sprawie detalicznych usług finansowych na jednolitym rynku*, Dz.Urz. 2009/UE, C 285 E/61.

## INDIGENT CONSUMERS' PROTECTION AT THE FINANCIAL SERVICES MARKET

The aim of the study is an answer to the question whether the protection of indigent consumers at the financial services market should be implemented differently in relation to the general rules and what elements should include this protection? Moreover – which entities should provide this protection – those that already exist at the market, or any other? The problem of protecting indigent people stems from the fact that in large part they are excluded from the mainstream market, which is subject of legal protection. Some people use the alternative market offer, or even the informal one. It seems, therefore, that the additional protection of indigent people should be targeted to these areas of the financial services market.

**Key words:** consumer protection, financial needs, financial services market.