



**Rzecznik  
Finansowy**

www.rf.gov.pl

**dr hab. Mariusz Jerzy Golecki**

Warszawa, dnia 24 września 2020 r.

RF/146/2020

**Szanowny Pan**  
**Piotr Patkowski**  
**Podsekretarz Stanu**  
**w Ministerstwie Finansów**  
ul. Świętokrzyska 12  
00-916 Warszawa

*Szanowny Panie Ministrze,*

w nawiązaniu do pisma Pana Ministra z dnia 18 września 2020 r., sygn. PR5.022.132.2020, przy którym przekazano do uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania projekt ustawy o rozpatrywaniu reklamacji i sporów klientów podmiotów rynku finansowego (UD125), dalej: „projekt”, uprzejmie przedstawiam stanowisko Rzecznika Finansowego do projektu.

## **1. Przejęcie zadań Rzecznika Finansowego przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako zagrożenie dla ochrony konsumenta na rynku usług finansowych**

Istotą proponowanej w projekcie nowelizacji jest zmiana organu ochrony interesów klientów podmiotów rynku finansowego, tj. zastąpienie Rzecznika Finansowego Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Uzasadnieniem dla ww. zmiany ma być konieczne zwiększenie skuteczności i efektywności systemu ochrony konsumenta rynku finansowego, do czego przyczynić się ma konsolidacja wykorzystywanych w tym celu narzędzi, w jednym organie o szerokim zakresie właściwości. Ponadto, połączenie w ramach jednego organu zadań w zakresie ochrony interesów konsumentów na rynku finansowym pozwolić ma

na prowadzenie spójnej i skutecznej kampanii informacyjnej dotyczącej praw klientów rynku finansowego, a co za tym idzie zwiększenie jej skuteczności.

Przywołane przez Projektodawcę argumenty są całkowicie pozbawione podstaw. Brak jest bowiem jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia dla postulatu likwidacji niezależnego urzędu Rzecznika Finansowego, który w ciągu 5 lat swojego funkcjonowania (a wcześniej 20 lat działalności Rzecznika Ubezpieczonych) wypracował skuteczne metody działania w zakresie ochrony praw konsumentów, a także – o czym świadczy systematyczny wzrost liczby wniosków kierowanych do Rzecznika – uzyskał zaufanie klientów podmiotów rynku finansowego (pkt. 1.1-1.2 poniżej).

Ponadto przejęcie przez Prezesa UOKiK nowych zadań związanych z ochroną interesów indywidualnych klientów podmiotów rynku finansowego może pozostawać w kolizji z dotychczasową funkcją Prezesa UOKiK jako organu stojącego na straży zbiorowych interesów konsumentów oraz interesu publicznego (pkt. 1.3-1.5 poniżej).

Należy nadto zwrócić uwagę, że złożoność problematyki związanej z funkcjonowaniem rynku finansowego powinna przemawiać za istnieniem wyspecjalizowanej instytucji zajmującej się ochroną praw klientów podmiotów rynku finansowego (jaką obecnie jest Rzecznik Finansowy – zob. pkt 1.6. poniżej). Wreszcie powierzenie Prezesowi UOKiK dotychczas wykonywanego przez Rzecznika Finansowego zadania polegającego na wytaczaniu powództw na rzecz klientów podmiotów rynku finansowego w sprawach dotyczących nieuczciwych praktyk rynkowych może osłabić zakres sądowej ochrony praw konsumentów, co zostanie wykazane w pkt 1.7. poniżej.

### 1.1. Niezależność organu odpowiedzialnego za ochronę praw klientów podmiotów rynku finansowego

W tym kontekście należy podkreślić, że dla zapewnienia ochrony praw klientów podmiotów rynku finansowego niewątpliwie znaczenie ma przymiot niezależności charakteryzujący instytucję Rzecznika Finansowego. Choć Rzecznik Finansowy jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów, to jednak od momentu powołania Rzecznik działa w sposób całkowicie samodzielny, nie podlegając nadzorowi ze strony organów władzy wykonawczej. Warto wskazać, że w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka rozważając istotę przymiotu niezależności w odniesieniu do sędziów wyraźnie wskazano, że sam fakt powołania na stanowisko przez organ władzy wykonawczej nie podważa niezależności sędziego, jeśli tylko w trakcie sprawowania urzędu nie podlega on w żaden sposób innym organom.

Z pewnością **przymiotu niezależności nie można przypisać Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów**, który jest centralnym organem administracji rządowej (zob. art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2020 r. poz. 1076), dalej: „u.o.k.i.k.”). Nie tylko jest on powoływany przez Prezesa Rady Ministrów, ale także **podlega stałemu nadzorowi** z jego strony (zob. art. 29 ust. 1 u.o.k.i.k.) i **w każdej chwili może zostać odwołany ze swojej funkcji** przez organ sprawujący nadzór (zob. art. 29 ust. 6 u.o.k.i.k.).

Rzecznik Finansowy znajduje się poza strukturą administracji rządowej, swoją funkcję pełni kadencyjnie (zob. art. 12 ustawy o Rzeczniku Finansowym), zaś jego odwołanie jest możliwe tylko w szczególnych, ściśle określonych ustawowo przypadkach (zob. art. 15 ustawy o Rzeczniku Finansowym).

Rzecznik Finansowy realizuje zatem swoje ustawowe zadania **niezależnie od tego, jakie w danym czasie są wytyczne i priorytety Rządu RP** w zakresie prowadzonej polityki gospodarczej i społecznej. Podstawowym celem Rzecznika Finansowego jest zapewnienie ochrony praw i interesów klientów podmiotów rynku finansowego, zaś służące realizacji tego celu działania nie podlegają weryfikacji pod względem spójności z polityką Rady Ministrów. Rzecznik Finansowy nie jest (tak jak Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów) organem współkształtującym politykę gospodarczą. Jest on tylko i aż gwarantem tego, że niezależnie od układu sił w parlamencie, składu 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 daje Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów i podlegający jego stałemu nadzorowi.

## 1.2. Efektywność i skuteczność wykonywania przez Rzecznika Finansowego zadań z zakresu ochrony klienta podmiotów rynku finansowego

Istotnym świadectwem zaufania, jakim cieszy się instytucja Rzecznika Finansowego jest znaczna liczba wniosków o pomoc prawną, interwencyjną lub wsparcie w toczących się postępowaniach sądowych, jakie każdego roku wpływają do Biura Rzecznika. W tym kontekście warto wskazać, że w 2019 r. Rzecznik Finansowy zarejestrował ponad 56 tysięcy wniosków i zapytań od klientów podmiotów rynku finansowego. Oznacza to, że każdego dnia średnio 220 osób sygnalizowało Rzecznikowi sprawy dotyczące ich praw i interesów.

O ile nie ma jeszcze pełnych danych dotyczących wpływu wniosków do Rzecznika Finansowego w całym 2020 roku, to **porównując okres od 1 września 2019 r. do 31 sierpnia 2020 r. z analogicznym okresem od 1 września 2018 r. do 31 sierpnia 2019 r., można zaobserwować, że nastąpił lawinowy wzrost zainteresowania klientów świadczeniem pomocy przez Rzecznika Finansowego.** Zarejestrowano większą liczbę udzielonych porad telefonicznych, wniosków o podjęcie indywidualnych interwencji, spraw o pozasądowe postępowanie zakończonych ugodą, udzielonych porad e-mail oraz wniosków o wniesienie skarg nadzwyczajnych. Wzrost ten jest szczególnie widoczny w obszarze bankowo-kapitałowym, gdzie w wyżej wskazanym okresie odnotowano:

- wzrost liczby udzielonych porad telefonicznych o ok. 38%;
- wzrost liczby otrzymanych wniosków o podjęcie interwencji o ok. 80%;
- wzrost liczby zarejestrowanych porad prawnych udzielonych poprzez e-mail o ponad 120%,
- wzrost liczby wniosków o skierowanie skargi nadzwyczajnej o ok. 150%,

co daje całkowity wzrost spraw w tych kategoriach z 12.066 do 18.893, **czyli wzrost aż o 6.827 spraw**, świadczący o ogromnym zapotrzebowaniu Polaków na pomoc Rzecznika Finansowego oraz niestety – o **rosnącej skali naruszeń prawa przez podmioty rynku finansowego w sektorze bankowo-kapitałowym.**

Całkowicie chybiony jest zatem postulat likwidacji instytucji, do której każdego roku wpływa kilkadziesiąt tysięcy wniosków od obywateli, dla których pomoc Rzecznika jest często jedyną szansą na rozstrzygnięcie sporu z podmiotem rynku finansowego, a więc sporu, którego wynik ma przełożenie na sytuację bytową wnioskodawców. Jak pokazują liczby – **likwidacja Rzecznika jest więc nie tylko niedopuszczalna z punktu widzenia aksjologii prawa, ale także w znaczący sposób utrudni dochodzenie praw dziesiątkom tysięcy osób, które zwracają się do tego organu o pomoc, jednocześnie ułatwi podmiotom rynku finansowego dokonywanie naruszeń.**

Warto dodać, że likwidacja instytucji Rzecznika Finansowego dokonywana jest w czasie, gdy Rzecznik Finansowy zaczął konsekwentnie korzystać z uprawnienia, o którym mowa w art. 26 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (Dz. U. 2019 r. poz. 2279, dalej: „ustawa o Rzeczniku Finansowym”), czyli uprawnienia do wytaczania powództw na rzecz klientów podmiotów rynku finansowego w sprawach dotyczących nieuczciwych praktyk rynkowych.

W 2020 r. Rzecznik Finansowy wszczął postępowania cywilne w ponad 20 sprawach dotyczących interesów klientów, w tym sprawach o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania rynku bankowo-kapitałowego dotyczących m.in. praw klientów pokrzywdzonych wskutek inwestycji w obligacje GetBack S.A., prawa do otrzymania zwrotu środków z tytułu nieautoryzowanej transakcji płatniczej lub prawa do zwrotu części prowizji przy wcześniejszej spłacie kredytu. Rzecznik Finansowy wyraża przekonanie, że podjęte działania doprowadzą do ukształtowania się pro-konsumenckiej linii orzeczniczej, co może trwale zmienić postawę podmiotów rynku finansowego, zapobiegając łamaniu prawa w przyszłości.

Ponadto na uwagę zasługuje fakt, że jako jedna z niewielu instytucji Rzecznik Finansowy często i skutecznie zwraca się do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z wnioskiem o usunięcie rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych lub Sądu Najwyższego. W tym obszarze Rzecznik doprowadził do podjęcia przez Sąd Najwyższy 20 rozstrzygnięć kształtujących pozytywnie sytuację prawną klienta na rynku finansowym.

Rzecznik Finansowy wykorzystuje zatem **wszelkie dostępne narzędzia służące zapewnieniu w postępowaniach sądowych ochrony konsumentów, którzy nie dysponują takimi zasobami finansowymi i eksperckimi jak instytucje finansowe**. W tej sytuacji jasne jest, że likwidacja urzędu będzie prowadzić do znacznego osłabienia zakresu ochrony praw klientów podmiotów rynku finansowego, którzy z każdym rokiem powierzają Rzecznikowi Finansowemu coraz więcej spraw dotyczących ich żywotnych interesów.

### 1.3. Ochrona konsumentów jako dodatkowa funkcja UOKiK

Zgodnie z przepisami u.o.k.i.k kompetencje Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów koncentrują się w dwóch obszarach. Pierwszy dotyczy ochrony i rozwoju konkurencji, drugi obejmuje ochronę konsumentów. Bezspornie podstawową funkcją UOKiK jest funkcja antymonopolowa. Ochrona interesów konsumentów stanowi natomiast dodatkową funkcję pełnioną przez UOKiK, przy czym należy zastrzec, że nawet w odniesieniu do ochrony konsumentów działania UOKiK są ukierunkowane na publiczną interwencję w mechanizm gospodarki rynkowej celem ochrony interesów osób fizycznych – nabywców towarów lub usług dla celów niezwiązanych z ich działalnością gospodarczą. Na charakter dodatkowej funkcji konsumenckiej UOKiK wskazuje też właściwość organów w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów. O ile w sprawach ochrony konkurencji Prezes UOKiK jest szczególnym i jedynym właściwym organem administracji rządowej, to w sprawach ochrony konsumentów jest on jednym z wielu właściwych organów publicznych (por. np. art. 37 u.o.k.i.k.).

Odnosząc się do kontekstu systemowego podstawy działań UOKiK należy wskazać, że regulacje prawne przyjęte w u.o.k.i.k. należą do sfery prawa publicznego, co rodzi określone i szeroko komentowane w doktrynie oraz orzecznictwie konsekwencje prawne.

#### 1.4. Klauzula ochrony interesu publicznego jako przeszkoda dla ochrony praw poszczególnych konsumentów

Zgodnie z art. 24 ust. 1 u.o.k.i.k. zakazane jest stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Bezpośrednim celem konsumenckiej funkcji UOKiK jest ochrona interesów konsumentów przed praktykami naruszającymi zbiorowe interesy konsumentów, które są podejmowane wyłącznie w interesie publicznym, a przedmiotem ochrony są antykonsumenckie zachowania przedsiębiorców i ich związków, wywołujące lub mogące wywołać skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Kluczowym zagadnieniem dla rozumienia prawidłowego stosowania regulacji u.o.k.i.k. jest wprowadzona do jej art. 1 klauzula interesu publicznego. W doktrynie podkreśla się, że determinuje ona – bowiem jednocześnie wyznacza i ogranicza – władczą ingerencję Prezesa UOKiK w stosunki gospodarcze, określając granice zachowań samych przedsiębiorców i stanowiąc przy tym podstawową przesłankę warunkującą ocenę zgodności tych zachowań z u.o.k.i.k. Przedstawiciele doktryny wskazują na dwie zasadnicze funkcje interesu publicznego, po pierwsze funkcję jurysdykcyjną – interes publiczny stanowi instrument do wyznaczania granic dla interwencji Prezesa UOKiK, a po drugie funkcję ewaluacyjną – interes publiczny stanowi instrument do dookreślenia rzeczywistego zakresu zastosowania przepisów u.o.k.i.k. jako aktu ze sfery prawa publicznego. Klauzula interesu publicznego, będąca klauzulą generalną (metaklauzulą), podlega doprecyzowaniu w przepisach u.o.k.i.k. Zatem odwołania do interesu publicznego służą rozgraniczeniu zachowań przedsiębiorców godzących w interes prywatny poszczególnych uczestników rynku, w tym konsumentów, od zachowań wymagających interwencji organu. W orzecznictwie jednolicie przyjmuje się, że skoro *celem ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie jest ochrona prywatnoprawnego interesu przedsiębiorcy bądź konsumenta. (...) decydujące jest określenie działań, które godząc w dobro publiczne (tj. właściwe funkcjonowanie rynku, zasad konkurencji i prawa konsumentów) powodują w konsekwencji zagrożenie tego dobra. Nie można wykluczyć, że w określonej sytuacji zakazane działania, chociaż będą dotyczyły objętych interesem publicznym dóbr, wyrażą się w konkretnych skutkach wobec określonego przedsiębiorcy. Natomiast stanowczo nie zachodzą podstawy do stosowania ustawy antymonopolowej, gdy spór prawny i spór interesów nie wkracza swoimi konsekwencjami w obszar chroniony „w interesie publicznym”, w rozumieniu*

art. 1 ustawy antymonopolowej (m.in. wyrok SA z dnia 21 lipca 2008 r., XVII AmA 21/08). Tym samym 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. Powstaną wówczas wątpliwości, który z tych interesów organ powinien uznać w konkretnym postępowaniu za dominujący.

#### 1.5. Zadanie ochrony zbiorowych interesów konsumentów jako przeszkoda w ochronie interesów indywidualnych

W orzecznictwie wskazuje się ponadto, że *praktykami naruszającymi zbiorowe interesy konsumentów są (...) takie zachowania przedsiębiorców, które spełniają łącznie dwa warunki. Po pierwsze, są bezprawne w tym znaczeniu, że są sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa. Muszą być zatem wymierzone w uprawnienia, jakie konsumentom przyznają obowiązujące przepisy prawa. Po drugie, naruszają interes konsumentów. Interesem, który podlega ochronie na podstawie art. 23a u.o.k.i.k. jest interes prawny rozumiany jako określone potrzeby konsumenta uznane przez ustawodawcę za godne ochrony (uchwała SN z dnia 3 lipca 2006 r., III SZP 3/06). Wobec bezwzględności zakazu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumenta, „interes publiczny” stanowi przede wszystkim przesłankę interwencyjną. Prezes UOKiK może bowiem nie uznać praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, jeżeli stwierdzi, że praktyka ta albo nie jest bezprawna (decyzja Prezesa UOKiK z dnia 1 lipca 2008 r., Nr RWA-21/2008), albo nie godzi w zbiorowe interesy konsumentów, bo jest „korzystna dla konsumentów” (zob. wyrok SA w Warszawie z dnia 28 marca 2008 r., VI ACa 1098/07). Interes publiczny może także pełnić funkcję korygującą w przypadku zachowań bezprawnych, które z powodu naruszenia uprawnień konsumentów wynikających z prawa konsumenckiego *sensu largo* godzą w zbiorowe interesy konsumentów, ale jednocześnie pozwalają im odnieść korzyść co najmniej rekompensującą uszczerbek wynikający z pozbawienia lub ograniczenia przyznanych im uprawnień (wyrok SN z dnia 3 października 2013 r., III SK 51/12). Należy podkreślić, że zgodnie z utrwalonym w doktrynie stanowiskiem przedmiotem ochrony stosowanej przez UOKiK nie jest indywidualny interes konsumenta, ani suma interesów indywidualnych konsumentów, lecz interes zbiorowy. Zgodnie z definicją zbiorowy to *odnoszący się do pewnej grupy osób lub zbioru rzeczy, właściwy jakiemuś zbiorowi, złożony z wielu jednostek, składający się na jakiś zbiór; gromadny, kolektywny, wspólny*. Tym samym*

to każdorazowo UOKiK decyduje, czy dane działanie przedsiębiorcy narusza zbiorowy interes konsumentów czy też nie. Przykładowo Prezes UOKiK przedstawia sądowi istotny dla sprawy pogląd, jeżeli uzna, że przemawia za tym interes publiczny. Z cytowanego fragmentu art. 31d u.o.k.i.k. wynikają dwie istotne kwestie. Po pierwsze, ocenę zasadności przedstawienia sądowi poglądu istotnego dla sprawy Prezes UOKiK przeprowadza przez pryzmat interesu publicznego. Dokonuje on czynności przedstawienia poglądu, jeżeli uzna, że za jej dokonaniem przemawia interes publiczny. Jeśli więc za przedstawieniem sądowi istotnego dla sprawy poglądu przemawiałby wyłącznie interes prywatny (interesy prywatne), w szczególności strony występującej w sprawie sądowej, Prezes UOKiK nie powinien uznać czynności przedstawienia poglądu za uzasadnioną. Odmiennie niż Rzecznik Finansowy, który przy przedstawianiu istotnego poglądu kieruje się indywidualnym interesem konsumenta. Innym przykładem jest możliwość wydawania przez Prezesa UOKiK tzw. decyzji tymczasowej w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (art. 101a u.o.k.i.k.). Konstrukcja ta nie służy jednak przyspieszeniu ani uproszczeniu postępowania, lecz niezwłocznej reakcji na zachowania przedsiębiorców poważnie zagrażające zbiorowym interesom konsumentów, podejmowanej w interesie publicznym, a nie w interesie prywatnym konsumenta.

Z powyższego wynika, że działania podejmowane przez UOKiK nie chronią interesów indywidualnych konsumentów, ale również, co warto zauważyć, przedsiębiorców (w tym podmioty rynku finansowego) będących konkurentami.

#### 1.6. Ochrona instytucjonalna konsumenta na rynku usług finansowych

W świetle podniesionych uprzednio zastrzeżeń na uwagę zasługuje ponadto, iż charakter usług finansowych – ze względu na stopień skomplikowania konstrukcji wymagających szerokiej i różnorodnej wiedzy oraz wpływ tych usług na życie jednostek wobec przyjmowania przez nie często wieloletnich zobowiązań finansowych – wymaga szczególnej instytucjonalnej ochrony konsumenta. Rozwiązania przyjęte w innych państwach wskazują, że ochrona konsumentów usług finansowych oparta jest, co do zasady, na wielości zaangażowanych jednostek organizacyjnych. Co do zasady można wyróżnić dwa podstawowe modele: pierwszy, w którym ochrona tych konsumentów należy do organów nadzoru finansowego, oraz drugi, oparty na agencjach ochrony konsumentów oraz innych krajowych i międzynarodowych strukturach. Niezależnie od organów ochrony „wszystkich konsumentów” w niektórych krajach funkcjonują stosowne organy (agencje) utworzone w celu ochrony wyłącznie konsumentów usług finansowych. Warto zauważyć, że od kilku lat w Unii Europejskiej forsowana jest koncepcja utworzenia tzw. unijnej agencji ds. ochrony klientów usług finansowych (na wzór



amerykańskiego The Consumer Financial Protection Bureau – CFPB). Analizując rozwiązania zagraniczne można zatem dostrzec tendencję do wprowadzania – a nie likwidacji – w innych państwach wyspecjalizowanych organów, których celem będzie wyłącznie ochrona interesów konsumentów usług finansowych. Tendencja ta wynika między innymi z rosnącej liczby naruszeń praw konsumentów w obszarze usług finansowych, w tym obejmujących kredyty konsumenckie i ubezpieczenia na życie, oraz prób dochodzenia przez konsumentów swoich roszczeń. Należy wskazać, że zarówno w praktyce polskiej, jak i unijnej stosowane przez przedsiębiorców niedozwolone postanowienia umowne dotyczą często usług finansowych (zob. m.in. Pierwsze sprawozdanie w sprawie stosowania dyrektywy 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniającej dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady („dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych”).

Ze względu też na podkreślaną w orzecznictwie polskim i unijnym słabszą pozycję konsumenta wobec przedsiębiorcy, zarówno pod względem możliwości negocjacyjnych, jak i ze względu na stopień poinformowania (przykładowo w wyroku z dnia 21 kwietnia 2004 r., K33/03 TK podkreślił, że *ochrona konsumenta (...) zmierza do zabezpieczenia interesów słabszego uczestnika rynku, którego wiedza i orientacja są – w porównaniu do profesjonalnego partnera (sprzedawcy, usługodawcy) – ograniczone*) negatywnie należy ocenić przewidzianą w projekcie likwidację wyspecjalizowanego organu, którego priorytetowym celem jest ochrona interesów poszczególnych konsumentów na rynku usług finansowych. Powyższy wniosek można również oprzeć na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w którym liczba spraw dotycząca naruszeń praw konsumenta, w tym również na rynku usług finansowych jest znacząca, co pokazuje jak sporne są zagadnienia dotyczące tych praw (zob. m.in. wyrok TS z dnia 14 czerwca 2012 r. w sprawie C-618/10 Banco Español de Crédito).

### 1.7. Zapewnienie sądowej ochrony praw klientów podmiotów rynku finansowego

Powierzenie obecnych kompetencji Rzecznika Finansowego Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów będzie wiązać się również ze znacznym utrudnieniem dochodzenia praw klientów podmiotów rynku finansowego na drodze sądowej.

Należy przypomnieć, że zgodnie z obowiązującym art. 26 zd. 1 ustawy o Rzeczniku Finansowym *Rzecznik może wytoczyć powództwo na rzecz klientów podmiotów rynku*

*finansowego w sprawach dotyczących nieuczciwych praktyk rynkowych dotyczących działalności tych podmiotów, jak również za zgodą powoda wziąć udział w toczącym się już postępowaniu.*

W przepisach projektowanej ustawy przewidziano, że uprawnienie to przejąłby Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zob. art. 13 projektu). Mogłoby się zatem wydawać, że opisane uprawnienie do wystąpienia na drogę sądową w celu zapewnienia respektowania praw konsumentów będzie w dalszym ciągu realizowane, z tym że obowiązek ten będzie spoczywał na innym organie państwowym.

W rzeczywistości jednak sposób wykonywania określonej kompetencji przez organ władzy publicznej zależy od pozycji danego urzędu w strukturze organów państwa. Należy wskazać, iż fakt, że obecnie to Rzecznik Finansowy ma możliwość wytaczania powództw w sprawach nieuczciwych praktyk rynkowych ma głębokie uzasadnienie natury ustrojowej. Rzecznik staje się bowiem obrońcą interesów poszczególnych konsumentów, którzy niejednokrotnie w sprawach sądowych znajdują się w trudniejszym położeniu procesowym niż podmioty rynku finansowego dysponujące bazą kadrową i znacznymi zasobami pieniężnymi. Wystąpienie Rzecznika z powództwem na rzecz tych klientów pozwala ograniczyć dysproporcję posiadanych sił i środków dwóch stron kontradiktoryjnego procesu, posiadających różne zasoby. Jednakże sam Rzecznik co do zasady nie posiada uprawnień, by rozstrzygnąć spór między stronami.

Uprawnienia do wydawania decyzji prawnokształtujących posiada natomiast Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który może prowadzić postępowania administracyjne m.in. w zakresie uznania praktyk za naruszające zbiorowe interesów konsumentów oraz wydawać decyzje administracyjne nakładające kary pieniężne.

Przejęcie przez Prezesa UOKiK kompetencji do wytaczania powództw na rzecz klientów podmiotów rynku finansowego staje się problematyczne z wielu powodów. Oczywiście jest, że wszczęcie postępowania administracyjnego rodziłoby konflikt z realizacją innego zadania jakim jest wytaczanie powództw. Konflikt ten mógłby w szczególności prowadzić do podważenia obiektywizmu Prezesa UOKiK, a w konsekwencji do nieważności jego decyzji – co mogłoby skutkować odpowiedzialnością Skarbu Państwa. Z drugiej strony, rezygnacja z wytaczania powództw oznaczałaby dalsze obniżenie poziomu ochrony klientów i bezprawne zaniechanie wykonywania zadania ustawowego.

W przypadku jednoczesnego prowadzenia postępowania administracyjnego i wytoczenia powództwa w sprawie cywilnej zwrócić należy uwagę na kwestię przesłanek podjęcia działań przez UOKiK. Zgodnie bowiem z art. 24 ust. 3 u.o.k.i.k. *nie jest zbiorowym interesem konsumentów suma indywidualnych interesów konsumentów*. To oznacza, że UOKiK mógłby w prowadzonym postępowaniu wyjaśniającym ustalić, iż nie doszło do naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, a jednocześnie z uwagi na ochronę interesu poszczególnych konsumentów wystąpić z odpowiednim powództwem. Można byłoby jednak podnieść wątpliwość, czy w takim przypadku Urząd nie powinien być związany swoimi własnymi ustaleniami poczynionymi w postępowaniu administracyjnym. Wreszcie można łatwo sobie wyobrazić, że pełnomocnicy strony przeciwnej zwracaliby uwagę sądu na fakt, że ten sam organ, który stwierdził, że nie doszło do naruszenia zbiorowego interesu konsumentów wytacza w tej samej sprawie powództwo na rzecz konsumentów. W odbiorze społecznym (który ma niebagatelne znaczenie dla budowania zaufania do instytucji państwowych) wyglądałoby to tak, jakby UOKiK prowadził na sali sądowej publiczną polemikę z wydaną przez siebie decyzją.

Zdecydowanie bardziej czytelny i nierodzący konfliktów interesów jest system, w którym niezależny Rzecznik Finansowy, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w danej sprawie, spośród wielu możliwych środków działania (takich jak: wytoczenie powództwa, powiadomienie organów ścigania, powiadomienie UOKiK-u lub KNF-u) wybiera środek zapewniający najbardziej adekwatną ochronę praw poszczególnych konsumentów pokrzywdzonych działaniami podmiotów rynku finansowego naruszających zasady uczciwej gry rynkowej.

Właśnie taki system został przewidziany przez ustawodawcę w 2015 r., a model ten z powodzeniem funkcjonuje przez ostatnie lata. Jego zmiana prowadziłaby do obniżenia poziomu ochrony konsumenta, a także rodziłaby szereg opisanych wyżej konfliktów interesów w obrębie struktur administracji państwowej.

## 2. Pozasądowe rozwiązywanie sporów między klientami podmiotów rynku finansowego – UOKiK organem rejestrowym i prowadzącym postępowanie

Istotną kompetencję Rzecznika Finansowego stanowi obecnie możliwość prowadzenia pozasądowego postępowania w sprawie rozwiązywania sporów między klientami podmiotów rynku finansowego a tymi podmiotami. Rzecznik Finansowy jest bowiem podmiotem uprawnionym do pozasądowego rozwiązywania sporów w ramach wspólnotowego systemu ADR (Alternative Dispute Resolution), wpisanym do rejestru prowadzonego przez Prezesa Urzędu

Ochrony Konkurencji i Konsumentów na podstawie ustawy z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich (Dz.U. poz. 1823), dalej: „ustawa ADR”.

Obowiązujące w Polsce ramy prawne systemu ADR są w dużej mierze wynikiem dostosowania do standardów międzynarodowych, a zwłaszcza zalecenia Komisji Europejskiej 98/257/WE z dnia 30 marca 1998 r. w sprawie zasad, jakie stosuje się do organów odpowiedzialnych za pozasądowe rozstrzyganie sporów konsumenckich oraz zalecenia Komisji 2001/310/WE z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie zasad mających zastosowanie do organów pozasądowych uczestniczących w polubownym rozstrzygnięciu sporów konsumenckich. Komisja Europejska w swych zaleceniach wprowadziła minimalne standardy dotyczące postępowań ADR. Zalecenia są również podstawą dla państw członkowskich do notyfikowania Komisji Europejskiej krajowych podmiotów pozasądowych spełniających te kryteria. Informacje na temat notyfikowanych systemów ADR są gromadzone, aktualizowane i udostępniane przez Komisję Europejską przez bazę danych. Baza danych wykorzystywana jest zwłaszcza w sporach ponadgranicznych. Narzędzie to pozwala konsumentom, przedsiębiorcom i organizacjom konsumenckim określać najwłaściwszą dostępną, pozasądową metodę rozwiązywania sporów. Baza pozwala również na porównywanie różnych modeli systemów ADR, działających w państwach członkowskich oraz na budowanie współpracy pomiędzy europejskimi systemami ADR.

Model ADR wprowadzony ustawą z 2016 r. zakładał wprowadzenie niezbędnych zmian prawnych i instytucjonalnych zmierzających do ustanowienia wspólnych mechanizmów i platformy współpracy dla wszystkich podmiotów ADR działających w Polsce, tj. zarówno tych utworzonych przez przedsiębiorców z danej branży, jak też podmiotów publicznych, których zakres działania wzajemnie by się uzupełniał. Wszystkie wymienione podmioty, aby uzyskać status podmiotu uprawnionego do pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich, muszą zostać wpisane do rejestru podmiotów uprawnionych prowadzonego przez Prezesa UOKiK. Podmiot wpisany do rejestru może zostać notyfikowany Komisji Europejskiej jako podmiot ADR uprawniony do prowadzenia postępowań ADR. Takie rozwiązanie zapewnia pełne pokrycie sektorowe i geograficzne systemu ADR, szczelność i spójność systemu. Każdy podmiot, który zamierza prowadzić postępowanie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich na zasadach określonych w ustawie, jest zobowiązany do uzyskania wpisu do rejestru podmiotów uprawnionych do pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich. Rejestr jest prowadzony przez Prezesa UOKiK i jest jawny. Każdy podmiot ADR ubiegający się o notyfikację składa do Prezesa UOKiK wnioski o wpis do rejestru. Do wniosku podmiot

dołącza regulamin i oświadczenie, że spełnia warunki uprawniające do pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich.

W świetle powyższego należy zauważyć, że na podstawie projektowanego art. 19 ust. 3 ustawy Koordynator działający przy Prezesie UOKiK ma być podmiotem uprawnionym do prowadzenia postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich w rozumieniu ustawy ADR. Ponadto zgodnie z art. 69 ust. 2 projektu Prezes UOKiK niezwłocznie po powołaniu Koordynatora dokonuje jego wpisu do rejestru podmiotów uprawnionych do prowadzenia postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich, o którym mowa w art. 1 pkt 2 ustawy ADR.

Powyższe uregulowania pozostają w ewidentnej kolizji z art. 29 ust. 2 i 3 ustawy ADR, a tym samym unijnym systemem ADR. W myśl ww. przepisów o nieprawidłowościach w prowadzeniu przez podmioty uprawnione do prowadzenia postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich tych postępowań Prezes UOKiK niezwłocznie informuje podmiot uprawniony, w którym stwierdzono nieprawidłowości, wyznaczając termin do ich usunięcia. W przypadku zaś nieusunięcia nieprawidłowości w wyznaczonym terminie Prezes UOKiK informuje o nieprawidłowościach organ, przy którym utworzony jest dany podmiot uprawniony albo organ, który sprawuje nad nim nadzór, albo organ, któremu podlega. **Prezes UOKiK prowadząc rejestr podmiotów uprawnionych do prowadzenia postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich o nieprawidłowościach w prowadzeniu postępowań w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich przez Koordynatora działającego przy Prezesie Urzędu, w pierwszej kolejności będzie informował tego Koordynatora, a w przypadku nieusunięcia nieprawidłowości powinien poinformować samego siebie.**

Przywołana sytuacja konfliktu interesów rodzi ryzyko zakwestionowania implementacji przez Polskę systemu ochrony konsumentów wynikającego z dyrektywy ADR.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, iż zintegrowanie w jednym organie zabezpieczenia ochrony konsumentów w interesie publicznym z uprawnieniami w zakresie ochrony partykularnych interesów danego konsumenta powoduje brak efektywnej ochrony praw konsumenta, nie zaś jej wzmocnienie.

### 3. Konstytucyjne gwarancje ochrony praw pracowników

Artykuł 79 ust. 3 projektu przewiduje, że *Stosunki pracy z pracownikami, o których mowa w ust. 2, wygasają po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, jeżeli przed*

*upływem 2 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy i płacy albo w razie nieprzyjęcia nowych warunków pracy i płacy.*

Posłużenie przez Projektodawcę instytucją wygaśnięcia stosunku pracy do negatywnej weryfikacji kompetencji pracowników Biura Rzecznika Finansowego, będących pracownikami sektora publicznego może naruszać ich konstytucyjne prawa. O ile w orzecznictwie TK przyjmuje się, że konstrukcja normatywna wygaśnięcia stosunków pracy w związku z reformami administracji publicznej i przejściem pracowników do innego pracodawcy jest dopuszczalna na gruncie Konstytucji, to przykładowo w wyroku z dnia 12 lipca 2011 r. (K 26/09) Trybunał podkreślił, że *winna być ona traktowana jako instytucja nadzwyczajna, stosowana wyjątkowo. Konstytucyjna dopuszczalność tej instytucji nie oznacza, że w każdej sytuacji prawnej i ze względu na wszelkie cele ustawodawcy – będzie ona zgodna z wymogami konstytucyjnymi.* Należy podkreślić, że konstytucyjne regulacje dotyczące ochrony pracy nie mają źródła wyłącznie w ochronie materialnego bytu pracowników, ale podkreślają znaczenie niematerialnych wartości związanych z pracą, które wynikają z konstytucyjnej zasady poszanowania i ochrony godności (art. 30 Konstytucji), a także zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) i zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji).

Ponadto w wyroku z dnia 21 marca 2005 r. (P 5/04) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że *władza publiczna zobowiązana do przestrzegania standardu stosunków z pracownikami o znacznie wyższym poziomie, niż w przypadku pozostałego kręgu pracodawców.* Zwłaszcza w tym kontekście treść art. 79 ust. 3 projektu powoduje co najmniej kontrowersje.

Należy podnieść, że przepis budzi wątpliwości również w zakresie, w jakim poprzez zastosowanie instytucji wygaśnięcia stosunku pracy ogranicza zakres kognicji sądu (zob. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 17 listopada 2010 r., I PK 77/10). Wygaśnięcie stosunków pracy dla celów restrukturyzacji pracodawców publicznych wymaga przeprowadzenia oceny pracy i kompetencji, a w konsekwencji porównania pracowników. Odmiennie niż w sytuacji restrukturyzacji pracodawców publicznych w przypadku restrukturyzacji pracodawców niepublicznych takie procesy poddane są kontroli sądu, a pracodawcy są zobowiązani stosować obiektywne i sprawiedliwe kryteria. W tym zakresie przepis art. 79 ust. 3 projektu może wprowadzać ograniczenie poziomu ochrony pracowników przed arbitralnością i dowolnością działań Prezesa UOKiK. W tym kontekście wątpliwości budzi zgodność kwestionowanego przepisu projektu z art. 24 Konstytucji RP zobowiązującej ustawodawcę do *stwarzania gwarancji ochrony pracowników, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem lub nieuzasadnionymi działaniami pracodawcy* (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 października 2005 r., K 36/03).

Wobec powyższego należy stwierdzić, że art. 79 ust. 3 projektu powodując zagrożenie wygaśnięcia stosunku pracy bądź nowych mniej korzystnych od obecnych warunków pracy może doprowadzić do tego, że wielu wysoko wykwalifikowanych specjalistów obecnie pracujących w BRF w obawie przed utratą pracy lub zaproponowaniem im bliżej nieokreślonych warunków zatrudnienia zdecyduje się na wybór ścieżki zawodowej poza strukturami organów państwa, co w oczywisty sposób będzie wiązało się z osłabieniem zdolności organów władzy publicznej do prowadzenia skutecznych działań w zakresie ochrony praw konsumentów.

#### 4. Brak dostatecznego uzasadnienia

Należy wskazać, iż projekt nie został opatrzony dostatecznym uzasadnieniem wyjaśniającym potrzebę i cel wydania aktu. Projektodawca poprzestał w tym zakresie jedynie na enigmatycznym sformułowaniu odnoszącym się do zwiększenia skuteczności i efektywności systemu ochrony konsumenta rynku finansowego, przywołanym we wstępie do niniejszego stanowiska. Jednocześnie, niejako w uzupełnieniu postawionej tezy, wskazano, iż „obecnie znaczna część kompetencji, pozostających we właściwości Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Prezes Urzędu) jest powielana przez Rzecznika Finansowego. Należą do nich m.in.: możliwość złożenia istotnego poglądu w sprawie, opiniowanie projektów aktów prawnych, dotyczących organizacji i funkcjonowania podmiotów rynku finansowego, informowanie właściwych organów nadzoru i kontroli o dostrzeżonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu podmiotów rynku finansowego, występowanie do podmiotów rynku finansowego oraz innych podmiotów, których działalność wiąże się z rozpatrywaną sprawą, o udzielenie informacji lub wyjaśnień, udostępnienie akt oraz dokumentów, przeprowadzanie lub zlecanie badania dotyczącego sytuacji na rynku finansowym, w szczególności ochrony interesów klientów podmiotów tego rynku.”.

Należy zauważyć, iż wskazanie na kompetencje mające świadczyć o „dublowaniu się” uprawnień dwóch podmiotów ochrony konsumentów wprowadza w błąd, opierając się na założeniu, iż są to szczególne uprawnienia przyznane podmiotom w ramach ich ustawowych zadań. W rzeczywistości mieszczą się one albo w ramach uprawnień sygnalizacyjnych (informowanie właściwych organów) albo też wynikają z ogólnych regulacji dotyczących zasad tworzenia prawa, w myśl których adresatem projektu aktu prawnego w ramach procesu jego opiniowania jest podmiot, z którego działalnością wiąże się projektowana regulacja.

Podobnie jako błędne ocenić należy uzasadnianie projektowanej zmiany raportem Najwyższej Izby Kontroli z 8 kwietnia 2013 r. dotyczącym funkcjonowania systemu ochrony praw

klientów podmiotów rynku finansowego, z którego wynikać ma, że główną przyczyną problemów konsumentów z uzyskaniem niezbędnej pomocy jest rozproszenie kompetencji pomiędzy poszczególnymi organami i instytucjami, odpowiedzialnymi za ochronę konsumentów. Zarzut ten trudno traktować jako argument przeciwko wykonywaniu przez Rzecznika Finansowego w dalszym ciągu zadań w zakresie ochrony klientów podmiotów rynku finansowego w sytuacji, gdy jego działalność reguluje ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, która weszła w życie 11 października 2015 r.

## Konkluzja

Proponowany projekt prowadzi do nieuzasadnionego uprzywilejowania podmiotów rynku finansowego, a w szczególności banków i ubezpieczycieli kosztem pogorszenia sytuacji prawnej ich klientów. Przyjęcie takiego projektu może prowadzić do utraty zaufania do organów państwa przez jego Obywateli. Przedstawione w niniejszym stanowisku wady natury prawnej i legislacyjnej, a zwłaszcza niemożliwe do usunięcia wady systemowe proponowanego rozwiązania, którymi obarczona jest opiniowana propozycja, uzasadniają wystąpienie o zaniechanie dalszych prac nad projektem.

*Łączę wyrazy szacunku*