ARCHITEKTURA BEZPIECZEŃSTWA I OCHRONY INTERESÓW KONSUMENTÓW NA RYNKU USŁUG FINANSOWYCH

Iwona Dorota Czechowska

dr hab. prof. UŁ, Instytut Finansów,
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny,
Uniwersytet Łódzki

Wprowadzenie

Ideę ochrony konsumentów, która pojawiła się w okresie gwałtownego wzrostu industrializacji, w XIX wieku początkowo łączono ze spółdzielczością. W okresie gospodarki centralnie planowanej nie dostrzegano tej problematyki. Stały niedobór dóbr i usług nie sprzyjał kształtowaniu praw nabywców. Ich potrzeby były lekceważone, a skargi ignorowane. W obliczu wielu zmian w transformujących się gospodarkach i na rynkach finansowych to podmioty oferujące dobra i usługi zabiegają o klientów. Jednym z głównych elementów pro konsumenckich przekształceń, wpływających na większą satysfakcję uczestników rynku i lepsze efekty ekonomiczne są działania zapewniające ochronę konsumenta na rynkach finansowych, zwłaszcza rynku usług bankowych. Obszar ochrony konsumentów na rynku finansowym został uznany za priorytetowy ze względu na: szczególny charakter tego rynku oraz przyczyny i konsekwencje światowego kryzysu finansowego. Podkreśla się w tym przypadku problem naruszenia zaufania społecznego wobec instytucji finansowych wynikający z oferowania klientom produktów niedopasowanych do ich potrzeb (*misseling*), wprowadzanie w błąd, manipulowanie wskaźnikami rynkowymi itd. [Bavoso 2013; Vaknin 2014; Masiukiewicz 2014; Adler 2002: 148–150].

Doświadczenia wynikające z ostatniego, globalnego kryzysu finansowego wpłynęły również na zmianę paradygmatu regulacyjnego, obowiązującego od lat 80-tych ubiegłego wieku. W miejsce wiary w racjonalność rynków finansowych, przekonania o braku potrzeby ingerencji w system

finansowy, który jest efektywny i bezpieczny dzięki prywatnemu zarządzaniu ryzykiem na poziomie indywidualnych instytucji, podlegających nadzorowi mikroostrościowemu pojawił się nowy konsensus. Zgodnie z nowym paradygmatem rynek jest niestabilny, procykliczny i ma tendencje do zachowań stadnych [Baker 2013: 112–139]. Dla nowego konsensusu, zwanego bazylejskim, zasadnicze znaczenie przypisuje się perspektywie makroostrościowej oraz ochronie praw i interesów konsumentów [The World Bank 2014]. W konsekwencji światowego kryzysu finansowego pojawiły się nowe inicjatywy związane z ochroną na rynkach finansowych. Na szczycie w Seulu w 2010 roku przywódcy państw G-20 wezwali do realizacji działań wzmacniających ochronę konsumentów na rynkach finansowych (G20 2010). OECD w 2011 roku ogłosiło zasady ochrony na rynku finansowym – *High Level Principles on Financial Consumer Protection* (OECD 2011), które następnie zostały przyjęte przez ministrów finansów i prezesów banków centralnych G-20. Wiele instytucji, m.in. Bank Światowy i Rada Stabilności Finansowej (*Financial Stability Board*, FSB), opublikowało raporty poświęcone problematyce konsumentów. Utworzono nowe instytucje, działające w ramach Rezerwy Federalnej *Consumer Financial Protection Bureau* w USA oraz *Financial Conduct Authority* w Wielkiej Brytanii [Monkiewicz i Monkiewicz 2015: 11].

Przeprowadzona przez Autorkę analiza literatury przedmiotu skłoniła do wniosku, że ochrona konsumenta stanowi jeden z ważnych obszarów bezpieczeństwa społecznego, zwłaszcza na rynku finansowym. W związku z tym kluczowym stało się pytanie o to jak wygląda architektura tego systemu. Celem rozdziału jest identyfikacja systemu ochrony konsumenta na rynkach finansowych.

1. Specyfika konsumenta jako beneficjenta ochrony

W literaturze przedmiotu występuje wiele definicji konsumenta, beneficjenta działań ochronnych [Czechowska 2011: 160–170]. Dla niniejszego opracowania istotna jest definicja prawna. Pojęcie konsumenta w prawie polskim istnieje od 1964 roku gdzie zostało pierwszy raz zdefiniowane w kodeksie cywilnym art. 384 w ustawie z 23 kwietnia 1964 roku. Zostało ono również sprecyzowane w Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Zawarte w kodeksie cywilnym ujęcie prawne definicji konsumenta, wywodzące się z rozwiązań prawa wspólnotowego

akcentuje trzy aspekty, a mianowicie, że jest to osoba fizyczna, dokonująca czynności prawnych z przedsiębiorcą, które są niezwiązane bezpośrednio z prowadzoną działalnością gospodarczą lub zawodową [Ustawa 1964, Regulamin BAK 2014]. To oznacza, że pojęcie konsumenta jest odnoszone do osoby fizycznej zawierającej umowy w celu osobistym, a nie komercyjnym [Łętowska 2004: 4; Kapnopoulou 1997: 78]. Niektórzy kwestionują ograniczenie osoby konsumenta jedynie do osób fizycznych, uznając, że jest to sztuczne ograniczenie, wyłączające z tej grupy np. małych przedsiębiorców [Pajor 2014: 254]. Ponadto pojawia się określenie konsument przeciętny [Kunkiel-Kryńska 2012: 54–55; Tischner 2012: 89–122]¹, konsument masowy, o podobnych cechach i potrzebach, czy konsument rozsądny.

Ochrona konsumenta polega na wzmacnianiu pozycji konsumenta w relacjach z profesjonalnym usługodawcą poprzez szczególne uprawnienia, a także sprawowanie nadzoru nad tymi relacjami. Wsparcie konsumenta rozpoczyna się od odpowiedniej ochrony prawnej, czyli tworzenia prawa na podstawie odpowiedniej polityki konsumenckiej, a następnie jego prawidłowego stosowania. Przejawem tworzenia prawa są akty prawne regulujące ochronę konsumenta i jego pozycję na rynku, natomiast do jego stosowania zostały powołane wyspecjalizowane organy i instytucje.

2. Regulacje międzynarodowe

Konsument będący słabszą ekonomicznie stroną umowy jest objęty ochroną prawną [Wojtczak 2012: 128]. Podstawowymi regulacjami w Unii Europejskiej odnoszącymi się do ochrony konsumentów na rynku finansowym są dyrektywy oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego [www.uokik.gov.pl]. Pełną harmonizację podstawowych praw konsumenta, obowiązujących w Unii Europejskiej zawarto w dyrektywie Parla-

1 Przeciętny konsument jest: należycie (odpowiednio) poinformowany, świadomy, rozsądny, uważny, ostrożny, krytyczny, spostrzegawczy i samodzielny, a także: (dostatecznie) wykształcony, podejrzliwy i oświecony. Europejski konsument poszukuje i korzysta z kierowanych do niego informacji, polega na swoich umiejętnościach oceny oferty produktów i usług, działający rozsądnie i rozważnie, ufający własnym decyzjom rynkowym. Zatem każdorazowa ocena modelu konsumenta powinna być dokonywana nie tylko z punktu widzenia oczekiwań wobec konsumenta, ale także obowiązku informacyjnego przedsiębiorcy, z którego konsument ma szansę zrobić użytek.

mentu Europejskiego i Rady w 2011 roku. Oprócz tego można wyróżnić inne dyrektywy:

- dyrektywa 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym) – 3 2000 L 0031, Dz.U. UE L 178, 17/07/2000,
- dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej) 3 2002 L 0022, Dz.U. UE L 108, 24/04/2002,
- dyrektywa 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 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, 3 2002 L 0065,
- dyrektywa 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej) 3 2002 L 0058, Dz.U. UE L 201, 31/07/2002,
- dyrektywa 2006/114/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej – 3 2006 L 0114, Dz.U. UE L 376, 27/12/2006,
- dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. o nieuczciwych praktykach handlowych 149 2005 L 22,
- dyrektywa 2008/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG – 3 2008 L 0048, Dz.U. UE L 133, 22/05/2008,
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/22/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów Dz.U. UE L 110/30 z dnia 1 maja 2009 r.,
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Dz.U. UE L 304/64 z dnia 22 listopada 2011 r.,
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzyga-

nia sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE, Dz.U. UE L 165/63 z dnia 18 czerwca 2013 r.,

- rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów,
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 954/2011 z dnia 14 września 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów Dz.U. UE L 259/1 z dnia 4 października 2011,
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (rozporządzenie w sprawie ODR w sporach konsumenckich) Dz.U. UE L 165/1 z dnia 18 czerwca 2013 r.

Regulacje są uzupełniane przez działania mające inną formę, np. *Dobre praktyki dotyczące ochrony konsumentów finansowych* [Good Practices, The World Bank 2014] – inicjatywa Banku Światowego. Celem tego dokumentu było wyznaczanie standardów dla ochrony konsumentów na rynkach finansowych, m.in. bankowych w krajach rozwijających się. W powyższym dokumencie analizowano takie kwestie jak: instytucje ochrony konsumentów, jawność sprawozdań finansowych i praktyki sprzedaży oraz prowadzenie rachunków klientów, ochrony ich danych i prywatności, pozasądowe mechanizmy rozstrzygania sporów, zapewnienie dostępu do edukacji finansowej. Problematyka ochrony konsumentów na rynku finansowym i problemów inkluzji była również przedmiotem białej książki [Grady 2012: 4] autorstwa Grupy Konsultacyjnej ds. Pomocy Biednym (*Consultative Group to Assist the Poor, CGAP*) przy Banku Światowym, będącej niezależnym centrum doradczym i badawczym, opracowującym standardy i innowacyjne rozwiązania dla rządów [Grady 2012: 4].

Na szczelbu unijnym wysoki poziom ochrony konsumentów zapewniony jest poprzez szereg dokumentów [Ćwieląg i Maciejasz-Świątkiewicz 2016: 57] np. w *Karcie praw podstawowych art. 48* [Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, 2012]. Natomiast *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE) [Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej 2012] wskazuje na określone zobowiązania Unii [Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 2012] dotyczące wspierania praw konsumentów do informacji, edukacji, organizowania się, aby zachować swoje interesy [Ćwieląg i Maciejasz-Świątkiewicz 2016: 57]. Kwestia ochrony konsumentów

i edukacji finansowej znajduje się w grupie głównych przepisów wspólnotowych dotyczących usług finansowych. Rola edukacji finansowej w tych regulacjach [Komunikat Komisji, 2007] ma charakter uzupełniający wobec zapewnienia konsumentom właściwych informacji i odpowiedniego doradztwa [Komunikat Komisji, 2007]. Zagadnienie zwiększania zaufania konsumentów i wzmocnienie ich pozycji na rynku usług finansowych przedstawiono w *Zielonej Księdze*, w której odniesiono się do detalicznych usług finansowych na jednolitym rynku UE [Zielona Księga, 2009].

Ochrona konsumentów w UE została uznana za jeden z najważniejszych obszarów polityki, odnoszący się do jednolitego rynku wewnętrznego. W rozporządzeniu Parlamentu z roku 2014 ustalono, że polityka ochrony konsumentów będzie realizowana poprzez Europejski program na rzecz konsumentów, zgodny z unijną strategią na rzecz wzrostu: Europa 2020 a także poprzez Program ochrony konsumentów na lata 2014–2020, będący uzupełnieniem wobec tej strategii [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2014]. W powyższym programie głównemu celowi, którym jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów oraz umacnianie ich pozycji, ustalono odpowiadające im cele szczegółowe. W ramach czterech celów wyróżniono [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2014]:

1. Bezpieczeństwo: wzmocnienie i zwiększenie bezpieczeństwa produktów poprzez skuteczny nadzór rynku w całej Unii.
2. Informowanie i edukowanie konsumentów oraz wsparcie dla organizacji konsumenckich: podniesienie poziomu edukacji, informacji i świadomości konsumentów na temat ich praw.
3. Rozwijanie i umacnianie praw konsumentów, w szczególności poprzez inteligentne działania regulacyjne i poprawę dostępu do prostego, skutecznego, odpowiedniego i taniego dochodzenia roszczeń, w tym poprzez alternatywne metody rozstrzygania sporów.
4. Wspieranie egzekwowania praw konsumentów poprzez zacieśnienie współpracy między krajowymi organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie prawa oraz wspieranie konsumentów poprzez zapewnianie im porad.

3. Regulacje rynków finansowych

Analizując literaturę przedmiotu można zauważyć, że regulacje rynków finansowych wypełniają trzy główne cele [Llewellyn 1999; Borio 2011: 101–117]: stabilności systemu finansowego, stabilności i wypłacal-

ności poszczególnych instytucji oraz ochrony konsumenta usług finansowych. Zauważa się, że działania na rzecz ochrony konsumenta, mające charakter prewencyjny mogą stanowić wsparcie dla stabilności systemu finansowego, na przykład poprzez ograniczanie ryzyka nadmiernego zadłużenia. Pośród celów charakterystycznych dla regulacji i instytucji chroniących konsumentów wymienia się zmniejszenie społecznych kosztów związanych z występowaniem asymetrii informacji pomiędzy stronami umowy oraz pokusy nadużycia strony o silniejszej pozycji. Tę rolę pełnią między innymi obowiązki informacyjne nakładane na instytucje oferujące produkty finansowe w relacjach z klientami. Jednakże samo przedstawienie informacji dotyczących warunków umowy nie musi zmniejszać asymetrii informacji, ponieważ do interpretacji takich danych często potrzebna jest specjalistyczna wiedza. Jest to szczególnie ważne w przypadku produktów finansowych, których skutki mogą być odłożone w czasie, a interes instytucji finansowej nie musi pokrywać się z interesem klienta [NBP 2016: 120–121].

Do kwestii ochrony konsumenta odwołują się także krajowe regulacje polskie. Generalny nakaz ochrony konsumenta został zawarty w art. 76 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [Konstytucja Rzeczypospolitej 1997]. Rynek finansowy w Polsce regulują m.in. ustawy [www.uokik.gov.pl] czy rekomendacje [NBP 2016: 121]:

- ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Dz.U. 1995, nr 4, poz. 18,
- ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, Dz.U. 1997, nr 140, poz. 939,
- ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, Dz.U. 2002, nr 144, poz. 1204,
- ustawa z dnia 28 lipca 2005 o zmianie Ustawy Kodeks Postępowania Cywilnego w art. 1154 do art. 1217, Dz.U., nr 178, poz. 1478 ze zm.,
- ustawa z dnia 16 lutego 2005 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. 2015, poz. 184,
- ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, Dz.U. 2007, nr 171, poz. 1206,
- ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, Dz.U. 2010, nr 7, poz. 44,
- ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim, Dz.U. 2011, nr 126, poz. 715,
- ustawa z dnia 14 września 2012 r. o zmianie ustawy o kredycie konsumenckim oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, Dz.U. 2012, nr 0, poz. 1193,

- ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta, Dz.U. 2014, poz. 827,
- ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, Dz.U., poz. 1348,
- ustawa z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, Dz.U. 2016, poz. 1823,
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2000 r. w sprawie wzoru rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone, Dz.U., nr 62, poz. 723.

4. Główne instytucje zajmujące się ochroną konsumenta na rynku finansowym w Polsce

Jedną z głównych instytucji, która jest aktywna w obszarze ochrony konsumentów na rynku finansowym, zwłaszcza bankowym, jest Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG)². Celem działalności BFG jest podejmowanie działań na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego, w szczególności przez zapewnienie funkcjonowania obowiązkowego systemu gwarantowania depozytów oraz prowadzenie przymusowej restrukturyzacji. BFG funkcjonuje na podstawie ustawy z 10 czerwca 2016 r. [Ustawa 2016a]. Ustawa wprowadziła do krajowego porządku prawnego przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady, ustanawiające systemy gwarancji depozytów oraz zasady prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych. BFG zajmuje się m.in. wypłatami środków gwarantowanych deponentom i przeprowadzaniem przymusowej restrukturyzacji (www.bfg.pl). BFG chroni depozyty zgromadzone w [www.bfg.pl]: bankach krajowych, spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, oddziałach banków zagranicznych.

W Polsce na rynku finansowym funkcjonuje wiele instytucji działających na rzecz konsumenta, rozstrzygających spory między konsumentami a finansowymi usługodawcami. Funkcjonujące w tym obszarze instytucje można uporządkować biorąc pod uwagę rodzaj interesów konsumentów, który jest chroniony, to znaczy instytucje chroniące zbiorowy oraz indywidualny interes konsumenta na rynkach finansowych (zob. rysunek 1).

2 W Polsce funkcjonuje również Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny.

Rysunek 1. Instytucje działające w sprawach interesów konsumentów

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rozwój systemu finansowego 2015* [2016: 95].

- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – UOKiK,
- Komisja Nadzoru Finansowego – KNF,
- Rzecznik Finansowy – RzF,
- Polubowne sądownictwo przy KNF,
- Bankowy Arbitraż Konsumencki – BAK,
- Powiatowy, miejski rzecznik konsumentów,
- FIN-NET,
- Federacja Konsumentów, Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, Europejskie Centrum Konsumenckie.

Jedną z ważniejszych instytucji rozstrzygających spory między klientami i instytucjami finansowymi jest Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). Urząd ten jest uprawniony do kontroli przedsiębiorców, m.in. instytucji finansowych, pod kątem rzetelności i kompletności przedstawianych informacji. UOKiK może wspierać stabilność finansową poprzez kontrolę reklamy i praktyk sprzedażowych odnoszących się do kredytów i pożyczek. Powszechnie uważa się, że dokładne przedstawienie informacji na temat produktu finansowego zwiększa prawdopodobieństwo, że konsumenci wybiorą ofertę dostosowaną do ich możliwości finansowych, a tym samym zmniejszy się ryzyko przekredytowania [NBP 2016: 121]. Prezes UOKiK, będąc przedstawicielem rządu, jest odpowiedzialny za kształtowanie polityki antymonopolowej, a także

ustalanie programu dotyczącego polityki ochrony konsumentów [www.uokik.gov.pl]. Ma również uprawnienia do prowadzenia postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, a także nakazywania przedsiębiorcom zaprzestania kwestionowanych praktyk i nakładania na nich kar pieniężnych w wysokości 10% przychodu z roku poprzedzającego wydanie decyzji.

W sprawach indywidualnych konsumenci mogą uzyskać bezpłatną pomoc prawną pozarządowych organizacji, otrzymujących pomoc z budżetu takich jak Federacja Konsumentów, Stowarzyszenie Konsumentów Polskich. Takiej pomocy konsumentom udzielają również miejscy i powiatowi rzecznicy konsumentów. Rzecznicy powiatowi i miejscy współpracują z UOKiK. W 2014 r. rzecznicy konsumentów udzielili łącznie 204 512 porad dotyczących usług, z czego 42 350 dotyczyło usług sektora finansowego (zob. rysunek 2). Liczba porad dotyczących usług sektora finansowego rosła w okresie 2011–2014. W czasie 2013–2014 widoczny był wzrost porad dotyczący usług ubezpieczeniowych [NBP 2015: 96].

Rysunek 2. Łączna liczba porad dotyczących usług sektora finansowego

Źródło: *Rozwój systemu finansowego 2015* [2016: 96].

Komisja Nadzoru Finansowego sprawuje nadzór nad rynkiem finansowym, m.in. bankowym, kapitałowym, ubezpieczeniowym, funduszy emerytalnych, finansowymi konglomeratami, instytucjami pieniądza elektronicznego, instytucjami zajmującymi się płatnościami oraz spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi [www.knf.gov.pl]. W 2015 r. KNF wszczęła ponad 500 postępowań, wydała 577 decyzji, w tym 309 o nałożeniu kar pieniężnych. Łączna wysokość nałożonych kar pieniężnych wyniosła 11,2 mln złotych. W 2015 r. wpłynęły 9 474 skargi klientów podmiotów sektora finansowego, z czego prawie 55%

(5 155 skarg) stanowiły skargi dotyczące sektora bankowego [KNF 2016]. Sąd polubowny przy KNF rozpatrywał spory między konsumentami a instytucjami na rynku usług finansowych. W roku 2015 było 547 wniosków, z czego 511 to były postępowania mediacyjne [KNF 2016].

Bankowy Arbiter Konsumentcki (BAK) zajmuje się rozstrzyganiem sporów pomiędzy konsumentami a członkami Związku Banków Polskich. Arbiter Bankowy jest prawnikiem powoływanym na to stanowisko i opłacanym przez ZBP, dlatego pojawiają się czasami wątpliwości dotyczące jego niezależności [Regulamin BAK, 2014]. Aktywność Arbitra Bankowego w Polsce jest oceniana pozytywnie. Pełni ważną rolę w systemie ochrony konsumentów i ma osiągnięcia w umacnianiu ochrony konsumentów usług bankowych. Spory są rozstrzygane szybciej a koszty procedur są o wiele niższe niż w sądach powszechnych. Poniżej znajdują się informacje liczbowe charakteryzujące aktywność BAK (zob. rysunek 3). W 2015 r do BAK wpłynęło 1 301 wniosków. W porównaniu do 2014 r. liczba wniosków zmalała o 7,2%. Natomiast liczba wydanych orzeczeń wzrosła o 44,8% i wyniosła 1 643 na koniec 2015 r. Średni czas rozpatrywania wniosku wyniósł 82 dni. W roku 2012 wydano orzeczenia w 1 643 sprawach, z czego na korzyść klienta 422, a na korzyść banku 687. Najwięcej wniosków dotyczyło kredytów bankowych (711) oraz rachunków i lokat bankowych (312) [Informacja BAK, 2016: 2].

Rysunek 3. Liczba wniosków wpływających i orzeczeń BAK w latach 2009–2015

Źródło: *Rozwój systemu finansowego 2015* [2016: 97].

Kolejną instytucją aktywną w obszarze ochrony konsumentów jest Polski Rzecznik Finansowy (RzF). Ta instytucja rozwiązywania sporów na rynkach finansowych reprezentuje interesy klientów wszystkich sektorów rynku finansowego. Może występować zarówno w sprawach indywidual-

nych jak i zbiorowych, reprezentując interesy nie tylko konsumentów, ale także małych, a nawet dużych przedsiębiorstw [www.rf.gov.pl]. Rzecznik Finansowy działa na podstawie ustawy z 2015 r. [Ustawa 2015]. Obowiązki RzF obejmują działania mające na celu ochronę klientów rynku finansowego [Sprawozdanie RzF, 2015]. W 2015 r. do Rzecznika wpłynęły łącznie 14 724 wnioski dotyczące ubezpieczeń gospodarczych, a także 110 dotyczących zabezpieczenia emerytalnego (z czego 12 do Rzecznika Finansowego). W okresie od 11 października do 31 grudnia 2015 r. do RzF wpłynęły 341 skargi na podmioty rynku bankowo-kapitałowego – 270 na banki komercyjne, 4 na banki spółdzielcze oraz 11 na SKOK (Sprawozdanie RzF, 2015).

Kolejną instytucją o zasięgu międzynarodowym, działającą w krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego, która działa również na polskim rynku jest FIN-NET. Jest to pozasądowa sieć krajowych instytucji finansowych, rozstrzygająca spory między konsumentami a dostawcami usług finansowych. Program został zainicjowany przez Komisję Europejską w roku 2001. W ramach sieci FIN-NET, podejmowana jest współpraca zapewniająca konsumentom procedury składania skarg w sprawach transgranicznych [www.Ec.europa.eu]. BAK jest członkiem tej sieci od 2006 r. [Sprawozdanie z działalności BAK, 2008].

Podsumowanie

W niniejszym opracowaniu dokonano przeglądu architektury i bezpieczeństwa interesów prawnych i ekonomicznych konsumentów na rynku usług finansowych. Wskazano, że tę architekturę tworzą regulacje prawne na szczeblu międzynarodowym i krajowym, a także różnego rodzaju instytucje. Warto podkreślić, że system ochrony konsumentów rozwija się, o czym świadczą wciąż powstające nowe inicjatywy w tym obszarze, a także nowe regulacje. Powyższe przedsięwzięcia są zazwyczaj inicjowane przez instytucje Unii Europejskiej czy np. Bank Światowy a następnie przenoszone na polski grunt. Architektura systemu ochrony konsumentów w Polsce wciąż jest wzbogacana przez nowe instytucje, np. Rzecznika Finansowego. Również podmioty prowadzące tego typu działalność od dłuższego czasu zwiększają swoją aktywność, o czym świadczy np. liczba rozpatrzonych skarg czy wydanych orzeczeń.

Bibliografia

- Adler P. (2002), *Corporate scandals: It's time for reflection in business schools*, „Academy of Management Executive”, vol. 16 (3).
- Baker A., (2013), *The new political economy of the macroprudential ideational shift*, „New Political Economy”, vol. 18, iss.1.
- Bavoso V. (2013), *Explaining financial Scandals: Corporate Governance Structured Finance and the Enlightened Sovereign Control Paradigm*, (Introduction) (January 24), <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2206253> (dostęp: 15.01.2017).
- Borio C. (2011), *Implementing the macro-prudential approach to financial regulation and supervision*, The Financial Crisis and the Regulation of Finance.
- Ćwieląg K., Maciejasz-Świątkiewicz M. (2016), *Ochrona niezamożnych konsumentów na rynku usług finansowych*, „Finanse i Prawo Finansowe. Journal of Finance and Financial Law”, Kwartalnik, nr 3.
- Czechowska I.D. (2011), *Działania zapewniające ochronę konsumenta usług bankowych, jako nowe wyzwanie dla teorii i praktyki finansów*, [w:] *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki: bankowość*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Gajda-Roszczyńska K. (2012), *Sprawy o ochronę indywidualnych interesów konsumentów w postępowaniu cywilnym*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Kapnopoulou E. (1997), *Das Recht der missbräuchlichen Klauseln in der Europäischen Union Das griechische Verbraucherschutzrecht als Beitrag zum Europäischen Privatrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Kunkiel-Kryńska A. (2012), *Prawo konsumenckie UE – wzorzec konsumenta – wprowadzenie i wyrok TS z 6.07.1995 r. w sprawie C-470/93 Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln e.V. v. Mars GmbH*, Europejski Przegląd Sądowy, kwiecień.
- Łętowska E. (2004), *Europejskie prawo umów konsumenckich*, C.H. Beck, Warszawa.
- Llewellyn D. (1999), *The Economic Rationale for Financial Regulation*, „Occasional Paper Series”, no. 1, Financial Services Authority.
- Masiukiewicz P. (2014), *Piramidy finansowe a regulacje i nadzór*, „Zarządzanie i Finanse Journal of Management and Finance”, vol. 12 (3).
- Monkiewicz J., Monkiewicz M. (2015), *Tendencje rozwoju ochrony konsumentów na rynku ubezpieczeniowym. Nowe koncepcje i rozwiązania*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe”, z. 18 /1.
- Pajor T. (2014), [w:] Pyziak-Szafnicka M., Księżak P., *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, Wolters Kluwer SA, Warszawa.
- Tischner A. (2012), *Pojęcie przeciętnego konsumenta w ustawie o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym na tle prawa i orzecznictwa UE*, [w:] D. Kasprzycki, E. Nowińska (red.), *Nieuczciwe praktyki rynkowe. Ocena regulacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

- Vaknin S. (2014), *The Typology of Financial Scandals and Ponzi (Pyramid) Schemes*, <http://samvak.tripod.com/nm017.html> (dostęp: 20.01.2017).
- Wojtczak D. (2012), *Usługi bankowe w regulacjach Unii Europejskiej*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-doc.pdf> The Seoul summit document.
- <http://www.oecd.org/g20/topics/financial-sector-reform/48892010.pdf> G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection, October 2011.
- https://www.uokik.gov.pl/consumer_protection2.php.
- <https://www.bfg.pl/en/about-us/>.
- <https://www.bfg.pl/en/deposit-insurance/>.
- https://uokik.gov.pl/what_we_do.php.
- http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/index_en.htm.
- https://rf.gov.pl/english/Rules_for_admitting_the_complaints__22172.
- www.knf.gov.pl/en/About_us/KNF_Polish_Financial_Supervision_Authority/task_and_objectives/index.html.

Raporty

- Informacja o działalności Bankowego Arbitrażu Konsumentckiego w 2015 r.*, Warszawa, luty 2016.
- Raport Stabilność systemu finansowego 2015*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2016.
- Rozwój systemu finansowego 2015*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2016.
- Sprawozdanie Rzecznika Finansowego za rok 2015*, RzF, Warszawa, marzec 2016.
- Sprawozdanie z działalności Komisji Nadzoru Finansowego w 2015*, KNF, Warszawa 2016.
- Sprawozdanie z działalności Polskiego Arbitra Bankowego w 2008*, BAK, Warszawa 2009.
- The World Bank, *Global survey on consumer protection and financial literacy. Oversight frameworks and practices in 114 economies*, Washington 2014.

Regulacje polskie

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej 2 kwietnia 1997.
- Rekomendacja S, dotycząca dobrych praktyk w zakresie zarządzania ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie, KNF, Warszawa 2013.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2000 r. w sprawie wzoru rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone (Dz.U., nr 62, poz. 723).
- Ustawa z dnia kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz.U. 2014, poz.121).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. 1995, nr 4, poz. 18).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. 1997, nr 140, poz. 939).

- Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. 2002, nr 144, poz. 1204).
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 o zmianie Ustawy Kodeks Postępowania Cywilnego w art. 1154 do art. 1217 (Dz.U., nr 178, poz. 1478 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 lutego 2005 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2015, poz. 184).
- Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz.U. 2007, nr 171, poz. 1206).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz.U. 2010, nr 7, poz. 44).
- Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz.U. 2011, nr 126, poz. 715).
- Ustawa z dnia 14 września 2012 r. o zmianie ustawy o kredycie konsumenckim oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. 2012, nr 0, poz. 1193).
- Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz.U. 2014, poz. 827).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (Dz.U., poz. 1348).
- Ustawa z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich (Dz.U. 2016, poz. 1823).
- Ustawa z 10 czerwca 2016 r. (a) o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. 2016, poz. 996 i 1997).

Regulacje europejskie

- Dyrektywa 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym) – 3 2000 L 0031, Dz.U. UE L 178, 17/07/2000.
- Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej) 3 2002 L 0022, Dz.U. UE L 108, 24/04/2002.
- Dyrektywa 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 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, 3 2002 L 0065.
- Dyrektywa 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej) 3 2002 L 0058, Dz.U. UE L 201, 31/07/2002.

- Dyrektywa 2006/114/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej – 3 2006 L 0114, Dz.U. UE L 376, 27/12/2006.
- Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. o nieuczciwych praktykach handlowych 149 2005 L 22.
- Dyrektywa 2008/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG – 3 2008 L 0048, Dz.U. UE L 133, 22/05/2008.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/22/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów, Dz.U. UE L 110/30 z dnia 1 maja 2009 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Dz.U. UE L 304/64 z dnia 22 listopada 2011 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE, Dz.U. UE L 165/63 z dnia 18 czerwca 2013 r.
- Good Practices for Financial Consumer Protection*, 2012, The World Bank, June.
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, Dz.Urz. UE 2012/C 326/02, T. 55 z dnia 26 października 2012 r.
- Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich. Edukacja Finansowa*, KOM (2007) 808 wersja ostateczna, Bruksela 18.12.2007.
- Rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 954/2011 z dnia 14 września 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów Dz.U. UE L 259/1 z dnia 4 października 2011 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (rozporządzenie w sprawie ODR w sporach konsumenckich) Dz.U. UE L 165/1 z dnia 18 czerwca 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.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 326/01, T. 55 z dnia 26 października 2012 r. art. 12 i art. 169.

Zielona Księga w sprawie detalicznych usług finansowych na jednolitym rynku, Dz.Urz. 2009/UE, C 285 E/61.

ARCHITEKTURA BEZPIECZEŃSTWA I OCHRONY INTERESÓW KONSUMENTÓW NA RYNKU USŁUG FINANSOWYCH

Ochrona konsumentów jest jednym z ważnych obszarów bezpieczeństwa społeczeństwa, zwłaszcza na rynku finansowym. Biorąc powyższe pod uwagę kluczowe staje się pytanie dotyczące architektury tego systemu. Celem niniejszego rozdziału jest identyfikacja systemu ochrony konsumentów na rynku usług finansowych. Aby zrealizować ten cel dokonano przeglądu literatury i sprawozdań. W toku badań ustalono, że architektura bezpieczeństwa i ochrony konsumenta na rynkach finansowych obejmuje zarówno regulacje na międzynarodowym i krajowym poziomie jak i instytucje odnoszące się do zbiorowego oraz indywidualnego interesu konsumentów.

Słowa kluczowe: konsument, ochrona konsumenta, rynek finansowy, sektor bankowy.

SECURITY AND PROTECT ARCHITECTURE OF THE CONSUMER INTERESTS ON FINANCIAL SERVICES MARKET

Consumer protection is one of the important areas of social security, especially on the financial market. Thus, it has become a key question how is the architecture of the system. The aim of the chapter is to identify the system of consumer protection in the financial markets. Therefore, accomplish a review of the literature and reports. The study found that the architecture of security and consumer protection on the financial market includes regulation at international and national levels and institutions dealing with collective and individual interests of the consumer.

Keywords: consumer, consumer protection, financial market, banking sector.