

Funkcjonowanie Rzecznika Finansowego w systemie ochrony praw konsumenta na rynku finansowym

Functioning of the Financial Ombudsman in the system of consumer protection in the financial market

Функционирование Финансового Омбудсмана в системе защиты прав потребителей на финансовом рынке

Функціонування фінансового омбудсмана в системі захисту прав споживачів на фінансовому ринку

PAWEŁ ROKOSZ

Mgr, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

e-mail: p.rokosz@interia.pl, <https://orcid.org/0000-0001-9369-2402>

Streszczenie: Rynek usług finansowych to jedna z najbardziej dynamicznie rozwijających się gałęzi polskiej gospodarki. Determinuje to konieczność budowy komplementarnego systemu ochrony konsumenta. W artykule umiejscowiono instytucję Rzecznika Finansowego w systemie ochrony praw konsumenta na rynku finansowym. Autor przedstawia obszary działania Rzecznika Finansowego, a także wskazuje kierunki zmian legislacyjnych, które pozwoliłyby komentowanej instytucji na skuteczniejszą ochronę klientów usług finansowych.

Słowa kluczowe: rynek finansowy, ombudsman, klient podmiotu rynku finansowego, ochrona konsumenta, ubezpieczenia

Summary: The financial services market is one of the most dynamically developing branches of the Polish economy. This determines the necessity to build a complementary consumer protection system. The article presents the position of the Financial Ombudsman in the system of consumer protection in the financial market in Poland. The Author presents the areas of activity of the Polish Financial Ombudsman, and indicates the directions of legislative changes that would allow the commented institution to more effectively protect clients of financial services.

Key words: financial market, ombudsman, client of a financial market entity, consumer protection, insurance

Резюме: Рынок финансовых услуг является одной из наиболее динамично развивающихся отраслей польской экономики. Это определяет необходимость построения дополнительной системы защиты прав потребителей. В статье изложено место института Финансового Омбудсмана в системе защиты прав потребителей на финансовом рынке. Автор представляет направления деятельности Финансового Омбудсмана и указывает направления законодательных изменений, которые позволили бы этому институту более эффективно защищать клиентов финансовых услуг.

Ключевые слова: финансовый рынок, омбудсмен, клиент субъекта финансового рынка, защита прав потребителей, страхование

Резюме: Ринок фінансових послуг є однією з галузей польської економіки, що найбільш динамічно розвиваються. Це зумовлює необхідність побудови додаткової системи захисту прав споживачів. У статті представлено інститут фінансового омбудсмана у системі захисту прав споживачів на фінансовому ринку. Автор показує напрями діяльності Фінансового омбудсмана, а також вказує напрями законодавчих змін, які б дозволили цій установі ефективніше захищати клієнтів фінансових послуг.

Ключові слова: фінансовий ринок, омбудсмен, клієнт суб'єкта фінансового ринку, захист прав споживачів, страхування

Wstęp

Od lat 90. ubiegłego wieku obserwujemy w Polsce nieustanny rozwój systemu ochrony praw konsumenta, w tym konsumentów funkcjonujących na rynku finansowym. Z jednej strony fakt ten determinowany jest dynamicznym rozwojem produktów oferowanych przez podmioty rynku finansowego – wynikającym z postępu technologicznego, ekonomicznego, a także społecznego, z drugiej strony jest efektem dostosowywania prawa polskiego do ustawodawstwa unijnego¹. Utworzona w Polsce sieć instytucji publicznych, w połączeniu z wdrożonymi normami prawnymi, stworzyła ciągle ewoluujący system ochrony praw konsumenta, cechujący się dużym stopniem komplementarności i obejmujący swoim zakresem większość uczestników funkcjonujących na rynku finansowym. W niniejszym artykule omówiona zostanie instytucja Rzecznika Finansowego, który jest wyspecjalizowanym organem ochrony prawa realizującym zadania związane z polityką konsumencką, a także udzielającym wsparcia indywidualnym konsumentom. Pojawienie się w systemie ochrony praw konsumenta ww. instytucji w znaczący sposób poprawiło sytuację konsumentów funkcjonujących na rynku finansowym. Niemniej po pięciu latach jej aktywności wyłoniły się obszary wymagające zmian na płaszczyźnie regulacji prawnych, dzięki którym zarówno sama instytucja Rzecznika Finansowego poprawi efektywność swojego działania, jak i uszczelniony zostanie system ochrony praw konsumenta. Celem artykułu jest wskazanie obszarów wymagających ponownej analizy przez ustawodawcę oraz zaproponowanie zmian mających na celu zwiększenie efektywności działań podejmowanych przez Rzecznika Finansowego, jak również uszczelnienie systemu ochrony konsumenta. Konieczność przeprowadzenia debaty na ten temat znajduje swoje uzasadnienie chociażby w sprawozdaniach Rzecznika Finansowego, z których wynika, że np. pozasądowe postępowanie w sprawie rozwiązywania sporów między klientem a podmiotem rynku finansowego jest zdecydowanie za długie jak na tego typu postępowanie (średni czas procedowania wniosków z lat 2017–2020 o pozasądowe postępowanie wyniósł 527 dni)². Na potrzeby niniejszego studium autor zastosował metodę badawczą dogmatyczno-prawną, dokonując analizy przepisów regulujących funkcjonowanie organu Rzecznika Finansowego w systemie ochrony konsumenta.

¹ M. Więcko-Tułowicka, *Ochrona konsumentów w umowach ubezpieczenia*, Warszawa 2014 [baza danych LEX].

² *Sprawozdanie z działalności Rzecznika Finansowego w 2020 r. oraz uwagi o stanie przestrzegania prawa i interesów klientów podmiotów rynku finansowego i sprawozdanie z działalności w 2020 r. finansowa-nej ze środków Funduszu Edukacji Finansowej wraz z informacją o wykorzystaniu środków Funduszu*, www.rf.gov.pl [dostęp: 15.05.2021 r.].

1. Rzecznik Finansowy w systemie ochrony konsumentów

Rynek finansowy, w ramach którego możemy wyróżnić sektor bankowy, emerytalny, ubezpieczeniowy, rynek kapitałowy i rynek usług płatniczych³, jest dla konsumenta rynkiem trudnym, cechującym się dużą liczbą skomplikowanych mechanizmów i procedur, na którym czeka na niego wiele zagrożeń mogących przyczynić się do pogorszenia jego sytuacji ekonomicznej⁴. Determinowało to konieczność utworzenia w Polsce instytucji, która będzie wspierała indywidualnego konsumenta usług finansowych w relacjach z podmiotami rynku finansowego, a także podejmowała działania o charakterze ogólnym, systemowym, poprawiając bezpieczeństwo obrotu na rynku finansowym. Dlatego w dniu 11 października 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym⁵. Na mocy tej regulacji działająca dotychczas instytucja Rzecznika Ubezpieczonych została przekształcona w instytucję Rzecznika Finansowego. Konieczność powołania nowej instytucji wynikała z potrzeby zagwarantowania wysokiego standardu ochrony klientów funkcjonujących na rynku finansowym⁶, a także zapewnienia większej stabilności rynku finansowego i przejrzystości jego działania. Powołanie do życia instytucji Rzecznika Finansowego wyrażało również istotę systemu ochrony klienta rynku finansowego, przejawiającą się w stworzeniu takich warunków funkcjonowania na rynku finansowym, które umożliwiłyby mu podejmowanie w jak największym stopniu świadomych decyzji na podstawie możliwie największej liczby niezbędnych informacji⁷. Jednocześnie należy zaznaczyć, że uprzednio działający Rzecznik Ubezpieczonych reprezentował klientów podmiotów sektora ubezpieczeniowo-emerytalnego, natomiast pojawienie się Rzecznika Finansowego spowodowało objęcie ochroną klientów pozostałych sektorów rynku finansowego, w tym sektora bankowo-kapitałowego.

³ D. Cyman, *Zarys systemu instytucjonalnej ochrony praw konsumentów na rynku finansowym*, Gdańskie Studia Prawnicze 2017, t. 38, s. 326.

⁴ E. Sługocka-Krupa, *Ryzyka w usługach finansowych i ich wpływ na bezpieczeństwo ekonomicznych interesów konsumentów – wybrane aspekty*, w: *Ochrona Klienta na rynku usług finansowych w świetle aktualnych problemów i regulacji prawnych*, red. E. Rutkowska-Tomaszewska, Warszawa 2017, s. 3.

⁵ Tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 2320.

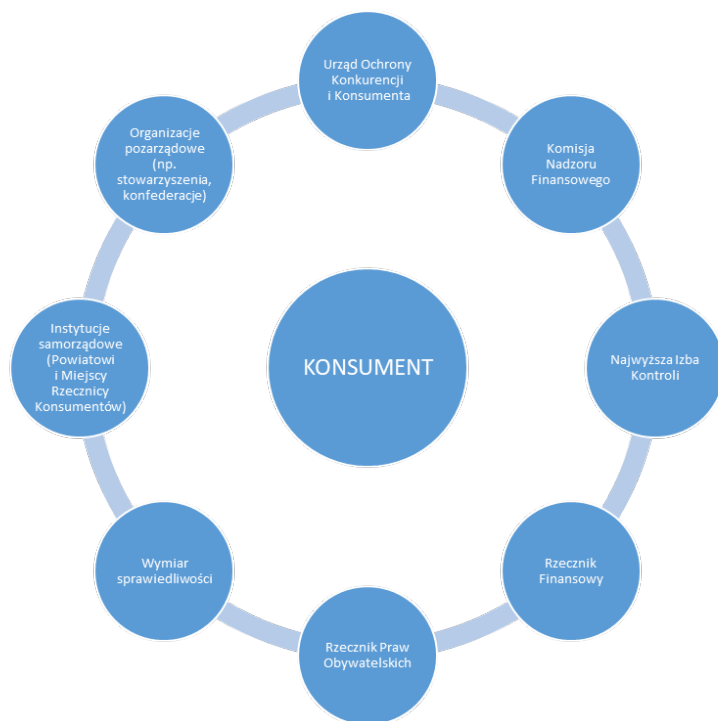
⁶ K. Magoń, *Ochrona konsumenta w świetle ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym*, Europa Regionum 2016, t. 29, s. 193.

⁷ D. Cyman, *System ochrony klienta na rynku finansowym w Polsce*, w: *Ochrona konsumenta na polskim i międzynarodowym rynku finansowym*, red. J. Monkiewicz, E. Rutkowska-Tomaszewska, Warszawa 2019, s. 106.

Istotne jest także to, że w ramach swoich kompetencji Rzecznik Finansowy chroni tak konsumentów, jak i pozostałe osoby fizyczne obecne na rynku finansowym⁸.

Rzecznik Finansowy funkcjonuje w systemie ochrony konsumentów obok instytucji wymiaru sprawiedliwości (takich jak sądy czy prokuratury), Najwyższej Izby Kontroli, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Powiatowych i Miejskich Rzeczników Konsumenta oraz organizacji pozarządowych (np. stowarzyszeń, konfederacji). Jego pozycja jest unikalna, bo w swoich kompetencjach łączy działania wspierające klientów w ich indywidualnych sprawach z uprawnieniami pozwalającymi zmieniać sytuację ogółu klientów.

Rys. 1. Schemat systemu ochrony praw konsumenta funkcjonującego na rynku finansowym w Polsce



Źródło: opracowanie własne.

⁸ K. Magoń, *Ochrona konsumenta...*, s. 122.

1.1. Obszary działania Rzecznika Finansowego

Jak słusznie zauważa J. Rzeszowski, zakres zadań Rzecznika Finansowego jest bardzo szeroki⁹. Analizy sposobu funkcjonowania Rzecznika Finansowego można dokonać przez pryzmat sześciu głównych obszarów jego działania. Obszary te dają się podzielić na działania w sprawach indywidualnych klientów rynku finansowego oraz podejmowane w interesie ogółu klientów rynku finansowego.

1.1.1. Działania Rzecznika na rzecz indywidualnych klientów rynku finansowego

Aktywność Rzecznika Finansowego dotycząca spraw indywidualnych klientów rynku finansowego znajduje wyraz w: działalności poradniczej, poreklamacyjnym postępowaniu interwencyjnym, pozasądowym postępowaniu w sprawie rozwiązania sporu pomiędzy klientem i podmiotem rynku finansowego, czy też wydawaniu istotnych poglądów w trybie art. 63 Kodeksu postępowania cywilnego¹⁰.

Działalność w zakresie poradnictwa prowadzoną przez Rzecznika Finansowego traktować można jako swego rodzaju „pierwszą pomoc” dla klientów rynku finansowego, którzy w trakcie rozmowy telefonicznej z ekspertem lub za pośrednictwem poczty elektronicznej, albo też mediów społecznościowych mogą uzyskać podstawowe informacje na temat swojej sytuacji prawnej w stosunku prawnym łączącym ich z podmiotem rynku finansowego.

Poreklamacyjne postępowanie interwencyjne jest obszarem działania Rzecznika Finansowego, w którym instytucja ta reprezentuje klienta w jego sporze z podmiotem rynku finansowego. W postępowaniu tym klient nie ponosi żadnych kosztów, a Rzecznik Finansowy, prowadząc postępowanie, gromadzi argumenty korzystne dla klienta oraz uzyskuje od instytucji finansowej informacje i wyjaśnienia istotne dla sprawy z punktu widzenia ochrony praw klienta.

Kolejny obszar działania Rzecznika Finansowego o charakterze indywidualnym to pozasądowe postępowanie w sprawie rozwiązywania sporów między klientem a podmiotem rynku finansowego przy Rzeczniku Finansowym. Postępowanie takie jest stosunkowo najnowszym (prowadzonym od stycznia 2016 r.) postępowaniem pozasądowym dostępnym dla konsumentów na rynku finansowym w Polsce. Jest to postępowanie unikatowe w skali rynku, ponieważ posiada cechy mediacji i koncyliacji, a jednocześnie czynności podejmowane w jego trakcie przypominają klasyczne

⁹ J. Rzeszowski, *Rzecznik Finansowy – „nowa-stara” ochrona konsumenta?*, Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM, 2017, nr 7, s. 191.

¹⁰ Ustawa z dnia 7 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 11 z późn. zm. (dalej: K.p.c.).

postępowanie administracyjne¹¹. Specyfiką omawianego postępowania jest to, że jego procedura została uregulowana w kilku aktach prawnych: ustawie o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (w szczególności w rozdz. 4), rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 lutego 2017 r. w sprawie pozasądowego postępowania przed Rzecznikiem Finansowym¹² (stanowiącym przepisy wykonawcze wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 43 ustawy o Rzeczniku Finansowym), ustawie z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich¹³ – w zakresie nieuregulowanym w rozdz. 4 ustawy o Rzeczniku Finansowym oraz w rozporządzeniu 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/WE¹⁴. Jak wskazano wyżej, do przedmiotowego postępowania nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁵.

Następnym obszarem aktywności Rzecznika Finansowego jest tzw. istotny pogląd w sprawie, wydawany w trybie art. 63 K.p.c. Istotny pogląd stanowi w części spraw naturalną kontynuację postępowania interwencyjnego, z tym że na płaszczyźnie procesowej (sporu sądowego). Pogląd może zostać przedstawiony każdemu sądowi prowadzącemu sprawę, tj. rejonowemu, okręgowemu, apelacyjnemu, a nawet Sądowi Najwyższemu, w każdym stadium postępowania – w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, apelacyjnym, a także kasacyjnym. Instytucja ta stanowi skuteczną pomoc w indywidualnych sporach sądowych.

1.1.2. Działania Rzecznika na rzecz ogółu klientów rynku finansowego

Aktywność Rzecznika Finansowego podejmowana w interesie ogółu klientów rynku finansowego wyraża się poprzez wnioski o uchwałę Sądu Najwyższego oraz pozostałe działania systemowe.

¹¹ M. Chołodecki, M. Strzelbicki, *Ustawa o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym. Komentarz*, Warszawa 2017.

¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 313.

¹³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1823.

¹⁴ 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. Urz. UE L 165/1 z 18.06.2013.

¹⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 735.

Zgodnie z art. 83 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym¹⁶ Rzecznik Finansowy posiada uprawnienie do złożenia wniosku o podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały mającej na celu rozstrzygnięcie rozbieżności w wykładni prawa, która ujawniła się w orzecznictwie sądów powszechnych. Aktywność Rzecznika Finansowego na tym polu stanowi również realizację zadań nałożonych na Rzecznika Finansowego w art. 17 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym¹⁷. Wniosek do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie rozbieżności, które ujawniły się w orzecznictwie sądów powszechnych, to jedno z uprawnień procesowych Rzecznika o najsilniejszym wpływie na instytucjonalną ochronę klientów podmiotów rynku finansowego w Polsce. Uchwały Sądu Najwyższego wymuszają dostosowanie praktyk podmiotów rynku finansowego do stanu zgodnego z prawem. Dzięki tym uchwałom orzecznictwo staje się bardziej przewidywalne, a dochodzenie roszczeń na drodze sądowej – prostsze. Wydawane na wniosek Rzecznika Finansowego uchwały Sądu Najwyższego przyczyniają się również do poprawy kondycji finansowej państwa, z uwagi na zmniejszenie wydatków budżetu państwa na organizację wymiaru sprawiedliwości w związku z wyeliminowaniem postępowań apelacyjnych i kasacyjnych, które nie mają racji bytu w warunkach jednolitego orzecznictwa.

Wśród pozostałych aktywności Rzecznika Finansowego podejmowanych w interesie ogółu klientów rynku finansowego wyróżnić można jeszcze opracowania analityczne i raporty dotyczące problemów klientów podmiotów rynku finansowego¹⁸. Raporty te mają duży wpływ na wykładnię prawa stosowaną przez sądy, bowiem są przywoływane w bardzo dużej liczbie uzasadnień orzeczeń sądów, a wiele z tych uzasadnień zawiera argumentację prawną tożsamą z argumentacją znajdującą się w raportach i opracowaniach Rzecznika Finansowego. Raporty wykorzystywane są również przy współpracy z innymi instytucjami zajmującymi się ochroną praw konsumenta. Współpracując z pozostałymi podmiotami, Rzecznik Finansowy pełni funkcję sygnalisty poprzez informowanie instytucji nadzorujących rynek finansowy o dostrzeżonych działaniach podmiotów rynku finansowego mogących pozostawać w sprzeczności z obowiązującym prawem¹⁹.

¹⁶ Tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 154 z późn. zm.

¹⁷ K. Szczucki, *Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz*, 2020 [baza danych LEX].

¹⁸ Np. Wytyczne nadzorcze w sprawie szkód komunikacyjnych a praktyki zakładów ubezpieczeń z dnia 4 października 2017 r., czy też raport *Problemy klientów na „rynku forex”* z dnia 26 marca 2018 r., www.rf.gov.pl [dostęp: 12.12.2019 r.].

¹⁹ D. Cyman, *System ochrony klienta...*, s. 117.

2. Propozycje zmian w ustawie o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym

Rzecznik Finansowy przechodzi pozytywnie każdą kontrolę merytoryczną Najwyższej Izby Kontroli. Był jedyną instytucją ochrony konsumentów, która została wzorowo oceniona za pomoc prawną w sporach sądowych dotyczących kredytów frankowych oraz umów ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym. W świetle wyników kontroli skuteczności systemu ochrony konsumentów wobec problemu kredytów objętych ryzykiem walutowym w latach 2005–2017 Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła: „Powołanie w październiku 2015 r. Rzecznika Finansowego przyczyniło się do wyeliminowania istotnej luki w systemie ochrony, wynikającej z braku wyspecjalizowanego podmiotu oferującego pomoc w sprawach indywidualnych na rynku bankowym. Rzecznik podjął aktywne działania informacyjne i wspierające kredytobiorców w dochodzeniu ich praw”. Izba podkreśliła, że ważnym wsparciem Rzecznika dla kredytobiorców było właśnie przedstawianie istotnych poglądów w procesach sądowych²⁰. Jednocześnie rola, jaką odgrywa Rzecznik w systemie ochrony konsumentów i wartość, jaką przynosi jego działalność procesowa, podkreślane są przez sam Sąd Najwyższy, co jest okolicznością wysoce nobilitującą. Sąd Najwyższy w sprawozdaniach ze swojej działalności wielokrotnie zaznaczał, że uchwały z wniosków Rzecznika mają charakter zdecydowanie konsumencki²¹.

Mimo pozytywnej oceny działalności Rzecznika Finansowego – zarówno przez inne instytucje działające w systemie ochrony praw konsumenta, jak i przez samych konsumentów – w opinii autora tekstu istnieje potrzeba dokonania zmian legislacyjnych w ustawie o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, pozwalających Rzecznikowi na bardziej skuteczne działanie w zakresie ochrony praw konsumentów.

W zakresie zmian legislacyjnych w ustawie o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym na pierwszy plan wysuwa się potrzeba uzupełnienia ustawowej definicji klienta podmiotu rynku finansowego o kierujących, niebędących posiadaczami pojazdów w sprawach roszczeń regresowych pomiędzy sprawcą szkody a zakładem ubezpieczeń lub Ubezpieczeniowy

²⁰ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli „Ochrona praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym”*, Warszawa 2019, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,17566,vp,20139.pdf> [dostęp: 12.10.2020 r.].

²¹ Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej, *Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2012*, Warszawa 2013, s. 5, https://www.sn.pl/osadzienajwyższym/Dzialalnosc_SN/Dzialalnosc_SN_2012.pdf [dostęp: 12.10.2020 r.].

Fundusz Gwarancyjny (UFG), np. spory o zwrot środków kompensacyjnych, roszczenia regresowe z art. 43 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych²². Aktualnie osoby te nie są klientami podmiotu rynku finansowego, a złożony prawnie i faktycznie charakter spraw uzasadnia możliwość podejmowania przez Rzecznika interwencji lub innych działań przewidzianych przez przepisy ustawy.

Jednocześnie rozważyć należy rozszerzenie ustawowej definicji klienta podmiotu rynku finansowego o osoby fizyczne, z którymi UFG prowadzi spór co do niespełnienia obowiązku ubezpieczenia. Obecnie takie osoby nie są klientami podmiotu rynku finansowego. Ze sprawozdań z działalności Rzecznika Finansowego wynika, że do tej instytucji kierowany jest szereg skarg na działalność Funduszu w tym obszarze. Przepisy ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych zawierają istotne ograniczenia w ochronie praw przed wysłanym przez Fundusz wezwaniem do zapłaty opłaty za niedopełnienie obowiązku ubezpieczenia, w tym w sferze administracyjnoprawnej, co uzasadniania pomoc wyspecjalizowanej instytucji²³.

Wydaje się również zasadne rozszerzenie ustawowej definicji klienta podmiotu rynku finansowego o spadkobierców ubezpieczonych lub ubezpieczających, niebędących jednocześnie uposażonymi lub uprawnionymi z umowy ubezpieczenia, a mających interes prawny w ustaleniu odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń. W chwili obecnej osoby te nie są klientami podmiotu rynku finansowego. Do ich grona zaliczają się w szczególności spadkobiercy klientów banków i instytucji pożyczkowych, którzy w ramach *bancassurance* zostali objęci ochroną ubezpieczeniową na wypadek śmierci, jednak jako podmioty uposażone wskazani zostali kredytodawcy (pożyczkodawcy). Wielokrotnie dochodzi do sytuacji, gdy uposażeni, bardzo często będący jednocześnie ubezpieczającymi, nie są zainteresowani kierowaniem do zakładu ubezpieczeń roszczeń o spełnienie świadczenia z tytułu śmierci dłużnika, a żądanie spłaty pozostałego długu kierują do spadkobierców (w praktyce najbliższej rodziny), którzy jednak pozostają poza stosunkiem ubezpieczenia i nie są uprawnieni do kierowania roszczeń o spełnienie świadczenia ubezpieczeniowego dla siebie. Osoby te nie wpisują się w obecne brzmienie definicji klienta podmiotu rynku finansowego (art. 2 pkt 1 lit. a ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym), tymczasem to właśnie one są najbardziej zainteresowane spełnieniem świadczenia przez zakład ubezpieczeń, bowiem świadczenie to wpływa na wartość masy spadkowej, i to właśnie

²² Tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 854 z późn. zm.

²³ Sprawozdanie z działalności Rzecznika Finansowego w 2018 r. oraz uwagi o stanie przestrzegania prawa i interesów klientów podmiotów rynku finansowego, Warszawa 2019, https://rf.gov.pl/files/22980__5328__Sprawozdanie_Rzecznika_Finansowego_za_2018_r_.pdf [dostęp: 12.10.2020 r.].

spadkobiercy, a nie banki mają interes w tym, żeby świadczenie ubezpieczyciela zostało spełnione. W *Rekomendacji U dotyczącej dobrych praktyk w zakresie bancassurance*²⁴ określono wprawdzie, że bank powinien niezwłocznie informować klienta lub jego spadkobierców o zaniechaniu lub zaprzestaniu dochodzenia roszczeń od zakładu ubezpieczeń, a także umożliwić klientowi lub jego spadkobiercom bezpośrednie dochodzenie roszczeń oraz informować o możliwości cesji w przypadku odstąpienia przez bank od dalszego dochodzenia roszczeń, jednak nawet jeśli do takiej cesji dojdzie – choć nie jest to wciąż rozwiązanie częste – i tak nie czyni to cesjonariusza klientem w rozumieniu definicji zawartej w ustawie o Rzeczniku Finansowym.

Ważną i potrzebną zmianą w ustawie o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym byłoby rozszerzenie katalogu podmiotów rynku finansowego o reprezentantów do spraw roszczeń. Ze sprawozdań z działalności Rzecznika Finansowego wynika, że otrzymuje on szereg skarg na działalność zagranicznych zakładów ubezpieczeń likwidujących szkody komunikacyjne w Polsce przez swoich reprezentantów. W toku postępowań interwencyjnych stwierdzane są nieprawidłowości w ustaleniu odpowiedzialności lub wysokości odszkodowania, jednakże reprezentanci do spraw roszczeń nie mają prawnego obowiązku udzielania Rzecznikowi wyjaśnień w ustawowym terminie oraz przekazywania określonych dokumentów z akt szkody, co każdorazowo wyraźnie podkreślają w odpowiedziach na wystąpienia Rzecznika Finansowego. Prowadzenie zaś korespondencji z zagranicznym zakładem ubezpieczeń jest nieefektywne, gdyż Rzecznik często nie otrzymuje odpowiedzi albo przekazywana jest informacja, że władnym w sprawie jest umocowany reprezentant do spraw roszczeń.

Dla zwiększenia skuteczności prowadzonych przez Rzecznika postępowań interwencyjnych należy rozważyć rozszerzenie katalogu uprawnień określonych w art. 25 ust. 1 przywoływanej ustawy o możliwość występowania przez Rzecznika lub przez upoważnionego pracownika Biura Rzecznika Finansowego nie tylko do podmiotów rynku finansowego, ale i do innych podmiotów, których działalność wiąże się z rozpatrywaną przez Rzecznika sprawą, o udzielenie informacji i wyjaśnień, udostępnienie akt oraz dokumentów. Zmiana ta wydaje się niezbędna i konieczna do efektywnego prowadzenia interwencji. W praktyce jest to szereg podmiotów, które posiadają informacje i dokumenty związane ze sprawą będącą przedmiotem interwencji, a ich działalność gospodarcza pozostaje w ścisłym

²⁴ Komisja Nadzoru Finansowego, *Rekomendacja U dotycząca dobrych praktyk w zakresie bancassurance*, Warszawa 2014, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Rekomendacja_U_38338.pdf [dostęp: 12.10.2020 r.].

związku z działalnością podmiotu rynku finansowego. Chodzi głównie o umowy przelewu powierniczego oraz podmioty świadczące na zasadzie outsourcingu usługi w likwidacji szkód, niebędące zakładami ubezpieczeń. Możliwość zwracania się do tych podmiotów jest konieczna do prawidłowego ustalenia ewentualnej odpowiedzialności kontraktowej lub deliktowej podmiotów rynku finansowego i niezbędna dla oceny, czy prawa klientów podmiotów rynku finansowego nie zostały naruszone.

Wydaje się również, że w celu zwiększenia efektywności i skrócenia czasu trwania postępowania pozasądowego rozważyć można zmianę art. 40 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym poprzez oznaczenie obecnej jego treści jako ust. 1 oraz dodanie ust. 2, przewidującego, że opinia sporządzana jest na wniosek każdej ze stron, złożony w terminie zawitym 30 dni od dnia doręczenia protokołu, o którym mowa w art. 41 ustawy. Rzecznik miałby wówczas obowiązek sporządzenia opinii. Obecnie opinia zawierająca ocenę prawną stanu faktycznego ustalonego w postępowaniu, zgodnie z art. 41 ust. 3 przywołanej ustawy, stanowi załącznik do protokołu. Oznacza to, że opinia sporządzana jest obligatoryjnie dla każdej ze spraw, w której nie dojdzie do polubownego zakończenia sporu. Powoduje to w praktyce, że postępowanie, które *de facto* jest już zakończone, ulega sztucznemu wydłużeniu o czas niezbędny na sporządzenie opinii. Zgodnie bowiem z art. 40 ust. 4 ustawy z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, której przepisy stosuje się w sprawach nieuregulowanych w rozdz. 4 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, datą zakończenia postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich jest dzień sporządzenia protokołu przebiegu tego postępowania. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. nie reguluje w sposób odmienny daty zakończenia postępowania, a stanowi jedynie, że protokół ma być doręczony stronom w terminie 7 dni od daty jego sporządzenia (art. 41 ust. 1). Zatem już samo sporządzenie protokołu jest wystarczające dla zakończenia postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązania sporu. Jednocześnie jednak uczynienie z opinii, o której mowa w art. 40 rzeczonej ustawy, załącznika do protokołu, powoduje, że w praktyce również sporządzenie protokołu, który jest dokumentem dość syntetycznym w treści, musi być skorelowane w czasie ze sporządzeniem opinii, będącej dla odmiany pogłębioną analizą prawną często skomplikowanego stanu faktycznego. Nakład pracy i czasu potrzebny do sporządzenia opinii jest znaczny. Stąd też mimo faktycznego zakończenia wszystkich czynności postępowania procesu nie można formalnie zakończyć do czasu sporządzenia opinii. W konsekwencji raportowany czas prowadzenia postępowania przez Rzecznika jest dłuższy od rzeczywistego czasu trwania

postępowania. Oddzielenie sporządzenia opinii od momentu zakończenia postępowania skutkowałoby więc skróceniem czasu trwania postępowania, przy jednoczesnym braku uszczerbku dla potrzeb i oczekiwań stron. Nie zawsze bowiem, w przypadku gdy postępowanie nie doprowadziło do zawarcia porozumienia, strony są zainteresowane pozyskaniem opinii Rzecznika, która ma w istocie jedynie walor dokumentu prywatnego. Ten uczestnik postępowania, który jednak jest zainteresowany uzyskaniem opinii, będzie miał prawo do złożenia stosownego wniosku i uzyskania opinii zawierającej ocenę prawną jego sprawy.

Zasługującą na rozważenie pozostaje również kwestia wprowadzenia w art. 24 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym normy jednoznacznie wskazującej, że interwencja w trybie art. 17 ust. 1 pkt 1 może być podjęta tylko do czasu wszczęcia postępowania sądowego. Aktualnie przepisy ustawy nie wyłączają możliwości złożenia reklamacji nie tylko po wszczęciu sporu sądowego, ale również po jego prawomocnym zakończeniu, w tym na etapie postępowania egzekucyjnego. Z analizy przepisów obowiązujących w tej materii można wywnioskować, że Rzecznik otrzymuje skargi w tych okolicznościach, a jego działania są bezskuteczne, choć w świetle ustawy musi podjąć co najmniej czynności wyjaśniające. W przypadku wszczęcia postępowań sądowych pomimo stwierdzenia naruszenia prawa, podmioty rynku finansowego konsekwentnie odmawiają zmiany stanowiska, uzasadniając to potrzebą oczekiwania na prawomocny wyrok sądu. Wydaje się, że działanie interwencyjne w takiej sytuacji powinno być zastępowane wydaniem istotnego poglądu dla sprawy, w przypadku zaś prawomocnego rozstrzygnięcia wyrok wiąże również Rzecznika, a stronie subiektywnie niezadowolonej z prawidłowego wyroku nie jest w stanie z przyczyn prawnych pomóc.

Kolejnym postulatem wzmacniającym działania Rzecznika Finansowego w systemie ochrony praw konsumenta mogłoby być wprowadzenie przepisu zastrzegającego obowiązek przekazywania Rzecznikowi na jego wniosek dokumentów i informacji przez organy administracji, sądy, Policję, prokuraturę oraz inne podmioty w zakresie niezbędnym do realizacji zadań przez Rzecznika – analogicznie do art. 13 i art. 17 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich²⁵. Należy podkreślić, że istniejąca regulacja na gruncie ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej²⁶ jest niepełna i dotyczy tylko sporów z działalnością ubezpieczeniowej. Ponadto Rzecznik otrzymał kompetencję do wniesienia skargi

²⁵ Tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 696.

²⁶ Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1130.

nadzwyczajnej, natomiast przeprowadzenie analizy prawnej o zasadności wniesienia tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia, a następnie sformułowanie zarzutów nie jest możliwe bez zapoznania się z aktami postępowania sądowego, zaś ogólna formuła wymiany informacji jest tu niewystarczająca.

Ustawa wyposażała Rzecznika Finansowego w kompetencje umożliwiające tej instytucji nałożenie na podmiot rynku finansowego kary pieniężnej za naruszenie przez niego wymienionych w ustawie obowiązków. W obecnym stanie prawnym Rzecznik Finansowy może nałożyć na podmiot rynku finansowego karę w maksymalnej wysokości 100 000,00 zł, w przypadkach określonych w art. 4 ust. 1, art. 6–10, art. 30 i art. 31 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, tj. za brak umieszczenia w umowie zawieranej z klientem informacji dotyczącej procedury składania reklamacji (miejsca i formy złożenia reklamacji), uchybienie terminu odpowiedzi na reklamację klienta, brak złożenia wyjaśnień dotyczących przyczyn udzielenia odpowiedzi na reklamację klienta w terminie dłuższym niż 30 dni, niepełną treść odpowiedzi na reklamację klienta, brak stosownych pouczeń w przypadku nieuwzględnienia roszczeń klienta, czy też nieprzekazania Rzecznikowi Finansowemu stosownych dokumentów, o które wnosi, wykonując swoje ustawowe obowiązki. Rzecznik Finansowy decydując o wysokości nałożonej na podmiot rynku finansowego kary, zobowiązany jest wziąć pod uwagę rodzaj naruszenia przepisów, okoliczności faktyczne tego naruszenia, a także kondycję finansową podmiotu rynku finansowego, na który nakładana jest kara²⁷. Autor artykułu stoi na stanowisku, że zwiększenie wysokości kar administracyjnych poprawi skuteczność postępowania i prewencję ogólną systemu ochrony konsumenta funkcjonującego na rynku finansowym w Polsce. Analiza postępowań administracyjnych w tym przedmiocie prowadzi do takiego np. wniosku, że w przypadku braku udostępnienia przez podmiot rynku finansowego Rzecznikowi Finansowemu stosownych dokumentów, podmiotowi rynku finansowego bardziej „opłaca” się zapłacić karę w wysokości nawet 100 000,00 zł niż udostępnić dokumenty, które mogą być następnie przedmiotem sankcji ze strony Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów lub dowodem w indywidualnych postępowaniach sądowych.

²⁷ P. Liwoch, *Rzecznik Finansowy – analiza działalności w zakresie alternatywnych metod rozstrzygania sporu*, *Finanse i Prawo Finansowe. Journal of Finance and Financial Law* 2018, t. 4 (20), s. 17.

Zakończenie

Poziom ochrony konsumentów przed nieprawidłowymi praktykami instytucji finansowych powinien być wyznaczany przede wszystkim za pomocą przepisów prawa materialnego oraz skutecznego wykonywania przez instytucje chroniące konsumentów swoich dość szerokich kompetencji, w tym przez instrumenty nadzoru. System ochrony konsumenta funkcjonującego na rynku finansowym powinien ewoluować w kierunku tworzenia inicjatyw legislacyjnych przeciwdziałających negatywnym praktykom. Nie jest właściwe rozwiązywanie problemów konsumentów *ex post* – dopiero po wszczęciu sporu sądowego, gdyż wyrok sądu powszechnego jest tylko złagodzeniem skutków praktyki już wykształconej. Powstanie takiej instytucji jak Rzecznik Finansowy należy ocenić pozytywnie, niemniej mając na uwadze dynamiczne środowisko rynku finansowego, na polu którego instytucja ta prowadzi swoją działalność, należy wciąż dostosowywać jej kompetencje ujęte w ramach norm prawnych do otaczającego ją środowiska.

Bibliografia

- Chołodecki M., Strzelbicki M., *Ustawa o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Cyman D., *System ochrony klienta na rynku finansowym w Polsce*, w: *Ochrona konsumenta na polskim i międzynarodowym rynku finansowym*, red. J. Monkiewicz, E. Rutkowska-Tomaszewska, Warszawa 2019.
- Cyman D., *Zarys systemu instytucjonalnej ochrony praw konsumentów na rynku finansowym*, Gdańskie Studia Prawnicze 2017, t. 38.
- Komisja Nadzoru Finansowego, *Rekomendacja U dotycząca dobrych praktyk w zakresie bancassurance*, Warszawa 2014, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Rekomendacja_U_38338.pdf [dostęp: 12.10.2020 r.].
- Liwoch P., *Rzecznik Finansowy – analiza działalności w zakresie alternatywnych metod rozstrzygania sporu*, *Finanse i Prawo Finansowe. Journal of Finance and Financial Law* 2018, t. 4 (20).
- Magoń K., *Ochrona konsumenta w świetle ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym*, *Europa Regionum* 2016, t. 29.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli „Ochrona praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym”*, Warszawa 2019, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,17566,vp,20139.pdf> [dostęp: 12.10.2020 r.].
- Raport Rzecznika Finansowego Problemy klientów na „rynku forex”*, Warszawa 2018, www.rf.gov.pl [dostęp: 12.10.2020 r.].

- Rzeszowski J., *Rzecznik Finansowy – „nowa-stara” ochrona konsumenta?*, Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM 2017, nr 7.
- Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej, *Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2012*, Warszawa 2013, https://www.sn.pl/osadzienajwyzszym/Dzialalnosc_SN/Dzialalnosc_SN_2012.pdf [dostęp: 12.10.2020 r.].
- Sługocka-Krupa E., *Ryzyka w usługach finansowych i ich wpływ na bezpieczeństwo ekonomicznych interesów konsumentów – wybrane aspekty*, w: *Ochrona Klienta na rynku usług finansowych w świetle aktualnych problemów i regulacji prawnych*, red. E. Rutkowska-Tomaszewska, Warszawa 2017.
- Sprawozdanie z działalności Rzecznika Finansowego w 2018 r. oraz uwagi o stanie przestrzegania prawa i interesów klientów podmiotów rynku finansowego*, Warszawa 2019, https://rf.gov.pl/files/22980__5328__Sprawozdanie_Rzecznika_Finansowego_za_2018_r_.pdf [dostęp: 12.10.2020 r.].
- Sprawozdanie z działalności Rzecznika Finansowego w 2020 r. oraz uwagi o stanie przestrzegania prawa i interesów klientów podmiotów rynku finansowego i sprawozdanie z działalności w 2020 r. finansowanej ze środków Funduszu Edukacji Finansowej wraz z informacją o wykorzystaniu środków Funduszu*, www.rf.gov.pl [dostęp: 15.05.2021 r.].
- Szczucki K., *Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz*, 2020 [baza danych LEX].
- Więcko-Tułowicka M., *Ochrona konsumentów w umowach ubezpieczenia*, Warszawa 2014 [baza danych LEX].
- Wytyczne nadzorcze w sprawie likwidacji szkód komunikacyjnych a praktyki zakładów ubezpieczeń. Raport Rzecznika Finansowego*, Warszawa 2017, https://rf.gov.pl/wp-content/uploads/2020/05/likwidacja_OC_kom_a_wytyczne_KNF_raport_2017.pdf [dostęp: 12.10.2020 r.].

