

Andrzej MICHÓR\*

## Administracyjnoprawna ochrona konsumenta na rynku finansowym

### Wprowadzenie

Problem ochrony konsumenta na rynku finansowym należy rozpatrywać wieloaspektowo. Wynika to tak z dywersyfikacji form ochrony (prawo cywilne, prawo administracyjne, prawo karne), jak i ze złożoności unormowań tworzących system ochrony konsumenta oraz niejednorodności orzecznictwa sądowego. Nie sposób także nie zauważyć, że często kompetencje organów administracji publicznej, których zadaniem jest ochrona konsumenta, są szerokie, a organom tym przydano także uprawnienia o charakterze cywilnoprawnym lub właściwym dla procedury karnej<sup>1</sup>.

Jednym z istotniejszych problemów, z jakimi muszą się zmierzyć organy nadzoru nad rynkiem finansowym, jest określenie relacji między konsumentami usług finansowych a instytucjami finansowymi, w tym statusu stron umów na rynku, a zwłaszcza obowiązków informacyjnych instytucji finansowych czy badania profilu klienta. Instrumenty, jakimi posługują się organy nadzoru nad rynkiem finansowym, są złożone.

Pojęcie ingerencji państwa należy rozumieć szeroko, jako jakiegokolwiek wywieranie wpływu na określoną rzecz czy też proces<sup>2</sup>. Jako ingerencję należy zatem rozumieć nie tylko działania władcze, lecz również różnego

---

\* Uniwersytet Opolski, Wydział Prawa i Administracji, e-mail: aamich@interia.eu.

<sup>1</sup> Zob. np. status Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego określony w art. 6 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz.U. z 2017 r., poz. 196.

<sup>2</sup> W piśmiennictwie wskazuje się, iż ingerencja to „mieszanie się do czegoś, wtrącanie się w cudze sprawy; wywieranie wpływu”. Por. *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 1: A–K, Warszawa 1978, s. 789.

rodzaju niewładczą aktywność państwa<sup>3</sup>. Nadto należy wskazać, iż działalność państwa obejmuje działania organów szeroko rozumianej administracji publicznej oraz organów władzy ustawodawczej i sądowniczej. Państwo tworzy prawo, wykonuje je, a nadto dokonuje jego egzekucji.

W pierwszym rzędzie chodzi o ingerencję, w ramach przysługujących organom nadzoru kompetencji, w cywilnoprawne elementy stosunku zobowiązaniowego. Działania organów administracji publicznej na tym polu uzupełniają przepisy ustaw i regulacji unijnych, które stanowią podstawowe źródło norm regulujących stosunki łączące strony umów na rynku finansowym.

Administracja dokonuje na tym polu ingerencji mającej na celu ochronę konsumenta także w formach działania charakterystycznych dla prawa administracyjnego. Zapewnieniu należytego standardu usług na rynku służy przede wszystkim funkcja licencyjna związana z udzielaniem, ograniczaniem i cofaniem zezwoleń na podejmowanie działalności finansowej przez instytucje działające na rynku finansowym. Z funkcją licencyjną organów nadzoru nad rynkiem finansowym związane jest nadto stosowanie sankcji administracyjnych wynikających z naruszenia przez administrowanych przepisów prawa regulujących funkcjonowanie rynków finansowych. Mogą one przybierać formę kar pieniężnych oraz sankcji polegających m.in. na zawieszeniu uprawnień zawodowych lub pozbawieniu licencji.

Kolejną formą administracyjnoprawnej ingerencji, której jednym z zadań jest ochrona konsumenta na rynku finansowym, jest ustanawianie regulacji prawnych w celu ustalenia i doprecyzowania wymogów istotnych dla działalności instytucji finansowych. W piśmiennictwie wskazuje się, że przedmiotem tych form aktywności organów administracji publicznej może być ustalanie wiążących norm płynności oraz innych norm dopuszczalnego ryzyka w działalności instytucji kredytowych i finansowych, jak również ustalanie czy doprecyzowywanie przepisów uchwalonych przez ustawodawcę krajowego, np. w zakresie szczegółowych zasad zarządzania ryzykiem<sup>4</sup>. Ochrona konsumenta w tym przypadku ma charakter pośredni, przez zapewnienie wypłacalności instytucji finansowych.

Zauważyć należy, że większość ingerencji organów administracji publicznej związanej z ochroną konsumenta na rynku finansowym skupia

---

<sup>3</sup> Por. T. Kuta, *Zagadnienia prawne niewładczych działań administracji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego. Prawo” 1961, 8; *idem*, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969; F. Longchamps, *O zjawiskach „niekonfliktowych” w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1964, z. 4; K. Sobczak, *Działalność gospodarcza. Uregulowania prawne*, Warszawa 2004, s. 16.

<sup>4</sup> M. Fedorowicz, *Nadzór nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 84, 96.

się w dwóch organach – Prezesie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) oraz Komisji Nadzoru Finansowego (KNF), a ich kompetencje często się pokrywają, chociaż wynikają z odmiennych unormowań.

## Status konsumenta na rynku finansowym

Forma i zakres administracyjnoprawnej ochrony konsumenta na rynku finansowym stanowi pochodną statusu konsumenta na tym rynku. Odbiega on bowiem od powszechnej ochrony przydawanej konsumentom z uwagi na stopień skomplikowania tego rynku oraz zagrożenia wynikające z nadużywania pozycji przez działające na nim przez lata podmioty uważane za instytucje zaufania publicznego. Problem ten został zauważony zwłaszcza w związku z ostatnim kryzysem na rynku finansowym, choć nabrzmiewał już wcześniej. Okazało się, że założenie racjonalnego (rozwąznego) konsumenta może prowadzić do pozbawienia konsumenta należytej ochrony prawnej.

Unijne prawo konsumentkie posługuje się tzw. wzorcem (modelem) ostrożnego, rozsądnego (przeciętnego) konsumenta (ang. *reasonably circumpect consumer*). Ustalając ten model unijny, normodawca miał na względzie nie tylko ochronę konsumenta, ale także sytuację przedsiębiorcy oraz konieczność zapewnienia swobodnego obrotu na rynku wewnętrznym. E. Łętowska wskazuje, że „stopniowy rozwój orzecznictwa ETS [Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości] doprowadził do utrwalenia modelu konsumenta jako konsumenta rozsądnego, przeciętnie zorientowanego, mającego prawo do rzetelnej informacji niewprowadzającej w błąd, zawierającej wszelkie niezbędne dane wynikające z funkcji i przeznaczenia danego towaru. To, czego można oczekiwać od rozsądnego konsumenta, wynika przede wszystkim z tego, jak daleko sięga obowiązek informacji handlowej, jej dostępności, jasności, niedwuznaczności, pełności i odpowiedniości”<sup>5</sup>. W konsekwencji europejskiego konsumenta określano jako osobę, która jest: należycie (odpowiednio) poinformowana, świadoma, rozsądna, uważna, ostrożna, krytyczna, spostrzegawcza i samodzielna, a także (dostatecznie) wykształcona, podejrzliwa i oświecona<sup>6</sup>. Od przeciętnego konsumenta należy zatem wymagać samodzielne-

<sup>5</sup> Zob. E. Łętowska, *Europejskie prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2004, s. 73; A. Kunkiel-Kryńska, *Prawo konsumentkie UE – wzorzec konsumenta – wprowadzenie i wyrok TS z 6.7.1995 r. w sprawie C-470/93 Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln e.V. v. Mars GmbH*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 4, s. 54 i n.

<sup>6</sup> Zob. A. Tischner, *Model przeciętnego konsumenta w prawie europejskim*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2006, nr 1, s. 199; A. Kunkiel-Kryńska, *op. cit.*, s. 54 i n.; wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 16 lipca 1998 r., C-210/96, w sprawie Gut Springenheide GmbH, Rudolf Tusky v. Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt – Amt für Lebensmittelüberwachung.

go postrzegania i uzyskiwania informacji, zaś racjonalność modelowego konsumenta zakłada, że wykazuje on odpowiedni stopień krytycyzmu w stosunku do działań reklamowych<sup>7</sup>. Ustalanie wzorca przeciętnego konsumenta w danej sprawie powinno być przy tym dokonywane ze szczególnym uwzględnieniem towarów lub usług będących przedmiotem oferty, a nie przy zastosowaniu modelu statystycznego<sup>8</sup>.

Wskazany wyżej model nie do końca sprawdza się jednak na rynku finansowym, który charakteryzuje się wysokim stopniem skomplikowania, tak w zakresie regulacji prawnych, jak i oferowanych produktów. Ustalając model rozważnego konsumenta usług finansowych, należy zatem zachować szczególną staranność, unikając sztampowego, typowego podejścia prezentowanego w odniesieniu do zawierania umów o małej wartości oraz niskim stopniu skomplikowania. Z uwagi na powyższe unijny ustawodawca stale zwiększa stopień ochrony konsumentów usług finansowych, głównie przez rozszerzanie obowiązków informacyjnych instytucji finansowych oraz obejmowanie reglamentacją kolejnych segmentów obrotu. Zwraca się przy tym uwagę na: zapewnienie jasnych i przejrzystych „reguł gry”, udostępnienie pełnych, rzetelnych i zrozumiałych informacji inwestorowi, jak również ochronę konsumenta jako strony umowy na rynku finansowym<sup>9</sup>. Usługi na rynku finansowym charakteryzują się bowiem wyraźnie zwiększonym w porównaniu z innymi ryzykiem ekonomicznym i zagrożeniami naruszenia interesów klientów

<sup>7</sup> Zob. uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2013 r., I ACa 1167/12, [http://orzeczenia.waw.sa.gov.pl/content/\\$N/15450000000503\\_IACa\\_001167\\_2012\\_Uz\\_2013-04-04\\_002](http://orzeczenia.waw.sa.gov.pl/content/$N/15450000000503_IACa_001167_2012_Uz_2013-04-04_002) (27.11.2017).

<sup>8</sup> Zob. uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2013 r., I ACa 1167/12 oraz powołane przez ten sąd orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 19 września 2006 r. w sprawie Lidl Belgium, C 356/04, ECR 2006/8-I-8501, pkt 78 i powołane tam orzecznictwo.

<sup>9</sup> Por. pakiet nowych przepisów normujących rynki instrumentów finansowych UE, stanowiących kolejny etap integracji rynków finansowych UE, określanych łącznie jako MiFID II – nowa dyrektywa. MiFID II – dyrektywa 2014/65/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 maja 2014 r., w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (wersja przekształcona), Dz.Urz. UE L Nr 173, s. 349 z późn. zm. oraz rozporządzenie MiFIR (rozporządzenie 600/2014 w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniające rozporządzenie (EU) nr 648/2012), Dz.Urz. UE L Nr 173, s. 84 ze zm. W stosunku do regulacji MiFID I do głównych założeń nowych przepisów należy m.in. zwiększenie przejrzystości systemu finansowego oraz ustanowienie jednolitego wzorca ochrony inwestora. Szerzej zob. M. Pacak, *MiFID II a MiFID – czy zmiany coś zmienią*, [w:] *Nowe koncepcje i regulacje nadzoru finansowego*, red. W. Rogowski, Kraków–Warszawa 2014, s. 263 i n.; A. Michór, *MiFID II w systemie regulacji rynków finansowych*, [w:] *Pespektywy i wyzwania integracji europejskiej*, red. K. Opolski, J. Górski, Warszawa 2014, s. 355 i n.; *idem*, Pojęcie rozważnego konsumenta a obowiązki informacyjne instytucji finansowych, maszynopis – w druku.

będących nieprofesjonalnymi uczestnikami rynku<sup>10</sup>. W coraz szerszym stopniu granice ochrony konsumenta określone są również w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE<sup>11</sup>.

Uznanie konieczności szerszej ochrony konsumenta na rynku finansowym pociąga za sobą także konieczność coraz aktywniejszej roli organów administracji publicznej w regulowaniu oraz porządkowaniu rynku.

## **Ingerencja organów administracji publicznej w stosunki cywilnoprawne na rynku finansowym**

Pierwszą płaszczyzną, na której organy administracji publicznej dokonują ochrony konsumentów na rynku finansowym, jest bezpośredni wpływ tych organów na stosunki cywilnoprawne łączące konsumentów z instytucjami finansowymi. Oddziaływanie to przejawia się tak w instrumentach o charakterze władczym (np. przez określanie klauzul abuzywnych czy przyjętych praktyk rynkowych), jak i przez instrumenty *soft law*, które chociaż formalnie nie wiążą uczestników obrotu, to jednak są powszechnie stosowane z uwagi na autorytet organów administracji publicznej oraz ze względu na fakt, że stanowią wyraz wykładni regulacji oraz zasad obrotu na rynku przyjmowanych za właściwe przez organy nadzoru.

Jako przykład funkcji regulacyjnej można wskazać określanie tzw. przyjętych praktyk rynkowych przez ministra finansów po zasięgnięciu opinii KNF na podstawie art. 20b ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi<sup>12</sup>. Ustalenie tych praktyk wywiera ważki wpływ na funkcjonowanie rynku, bowiem uznanie określonej praktyki za „przyjętą” wyłącza generalny zakaz manipulacji instrumentami

<sup>10</sup> Por. E. Rutkowska-Tomaszewska, *Manipulowanie informacją w zakresie odpłatności za usługi bankowe i prawne mechanizmy przeciwdziałania tym nadużyciom*, [w:] *Nowe koncepcje...*, s. 297 i n.

<sup>11</sup> Zob. uzasadnienie wyroku z dnia 18 grudnia 2014 r. wydanego w sprawie CA Consumer Finance SA v Ingrid Bakkaus, Charline Bonato, Florian Bonato, sygn. akt C-449/13; uzasadnienie wyroku z dnia 27 marca 2014 r. wydanego w sprawie LCL Le Crédit Lyonnais SA v F. Kalhan, sygn. akt C-565/12; uzasadnienie wyroku Trybunału (czwarta izba) z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie Á. Kásler i H. Káslerné Rábai v OTP Jelzálogbank Zrt, sygn. akt C-26/13. W ostatnim z cytowanych orzeczeń Trybunał wskazał, że „warunek umowny musi być wyrażony prostym i zrozumiałym językiem, powinien być rozumiany jako nakazujący nie tylko, by dany warunek był zrozumiały dla konsumenta z gramatycznego punktu widzenia, ale także, by umowa przedstawiała w sposób przejrzysty konkretne działanie mechanizmu wymiany waluty obcej, do którego odnosi się ów warunek, a także związek między tym mechanizmem a mechanizmem przewidzianym w innych warunkach dotyczących uruchomienia kredytu, tak by rzeczony konsument był w stanie oszacować, w oparciu o jednoznaczne i zrozumiałe kryteria, wpływające dla niego z tej umowy konsekwencje ekonomiczne”.

<sup>12</sup> T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1768 z późn. zm.

finansowymi określony w art. 15 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylającym dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE<sup>13</sup>. Przekłada się to także na status konsumenta będącego adresatem działań instytucji finansowych noszących znamiona manipulacji. Zgodnie z art. 15 rozporządzenia nr 596/2014 zabrania się każdej osobie dokonywania manipulacji na rynku lub usiłowania dokonywania manipulacji na rynku. Stosownie do art. 13 ust. 1 tego rozporządzenia zakaz określony w art. 15 nie ma zastosowania do działań, o których mowa w art. 12 ust. 1 lit. a rozporządzenia, pod warunkiem że osoba zawierająca transakcję, składająca zlecenie transakcji lub podejmująca każde inne zachowanie do wiedzie, iż powody dokonywania transakcji, składania zleceń lub podejmowania innych zachowań były uprawnione i są zgodne z przyjętymi praktykami rynkowymi ustanowionymi zgodnie z niniejszym artykułem.

Kolejną formą ingerencji organów administracji publicznej w treść stosunków cywilnoprawnych na rynku finansowym jest instrument wykorzystywany do ochrony konsumentów nie tylko na rynku finansowych. Jest nim kompetencja Prezesa UOKiK do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone na mocy art. 23b i n. ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej: u.o.k.k.)<sup>14</sup>. Stosownie do art. 23b ust. 1 ustawy Prezes UOKiK wydaje decyzję o uznaniu postanowienia wzorca umowy za niedozwolone i zakazującą jego wykorzystywania, jeżeli stwierdzi naruszenie zakazu określonego w art. 23a. W decyzji prezes przytacza treść postanowienia wzorca umowy uznanego za niedozwolone. W myśl art. 23b ust. 2 i 4 u.o.k.k. w decyzji Prezes UOKiK może określić środki usunięcia trwających skutków naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 23a, w szczególności zobowiązać przedsiębiorcę do poinformowania konsumentów, będących stronami umów zawartych na podstawie wzorca, o którym mowa w ust. 1, o uznaniu za niedozwolone postanowienia tego wzorca – w sposób określony w decyzji; złożenia jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia o treści i w formie określonej w decyzji. Środki te powinny być proporcjonalne do wagi i rodzaju naruszenia oraz konieczne do usunięcia jego skutków<sup>15</sup>. W konsekwencji na skutek wyda-

<sup>13</sup> Dz.Urz. UE L, Nr 173, s. 1.

<sup>14</sup> T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 229 z późn. zm.

<sup>15</sup> W piśmiennictwie wskazuje się przy tym, że w części stwierdzającej, iż postanowienie wzorca umowy jest niedozwolone, decyzja wydana na podstawie art. 23b ust. 1 u.o.k.k. ma charakter deklaratoryjny, zaś w części zakazującej wykorzystywanie niedozwolonego postanowie-

nia decyzji administracyjnej dochodzi do bezpośredniej ingerencji w stosunek o charakterze cywilnoprawnym. Obligatoryjnym skutkiem uprawnienia się decyzji Prezesa UOKiK o uznaniu postanowienia wzorca umowy za niedozwolone jest bowiem zakaz wykorzystywania postanowienia wzorca umowy uznanego za niedozwolone, zaś zakaz wykorzystywania postanowienia wzorca umowy uznanego za niedozwolone obejmuje obowiązek usunięcia zakwestionowanego postanowienia z wzorca umowy, gdy jest ono nadal stosowane. W przypadku zaniechania stosowania przez przedsiębiorcę postanowienia wzorca umowy przed wydaniem decyzji zakaz wykorzystywania niedozwolonego postanowienia wzorca umowy będzie odnosił się do ponownego stosowania postanowienia w przyszłości<sup>16</sup>.

Co istotne, w myśl art. 23b ust. 3 u.o.k.k. w decyzji Prezes UOKiK może nakazać publikację decyzji w całości lub w części, z zaznaczeniem, czy decyzja ta jest prawomocna, w określonej w niej formie, na koszt przedsiębiorcy, co może stanowić dodatkową sankcję związaną z zaistniałymi naruszeniami, skutkującą negatywnym postrzeganiem przedsiębiorcy na rynku, nie stanowiąc wszakże bezpośredniej ingerencji w konkretny stosunek prawny wiążący konsumenta z instytucją finansową.

Jako przykłady decyzji administracyjnych oddziałujących na status konsumenta na rynku finansowym można wskazać serię decyzji odnoszących się do niedozwolonych praktyk banków związanych z jednostronną zmianą warunków umowy dokonywaną w trakcie jej trwania, bez wskazania dokładnej podstawy dokonywanych zmian<sup>17</sup>, czy informowania o proponowanych zmianach warunków umowy o usługę płatniczą w trakcie jej trwania wyłącznie za pomocą wiadomości elektronicznych przesyłanych w ramach systemu bankowości elektronicznej, które nie stanowią trwałego nośnika informacji w rozumieniu art. 2 pkt 30 ustawy

---

nia wzorca umowy decyzja z art. 23b ust. 1 u.o.k.k. ma charakter konstytutywny. Określenie środków zmierzających do usunięcia trwających skutków naruszenia (art. 23b ust. 2 w zw. z art. 23b ust. 4) oraz nakaz publikacji decyzji (art. 23b ust. 3) mają charakter konstytutywny. Zob. M. Namysłowska, [w:] *Ochrona konkurencji*, red. M. Namysłowska, 2017, Legalis, komentarz do art. 23b u.o.k.k., teza I.2.

<sup>16</sup> Zob. M. Namysłowska, *op. cit.*, teza III.B.1. do art. 23b.

<sup>17</sup> Zob. decyzja z 26 października 2017 r. Nr RBG-6/2017, sygn. akt RBG-610-504/16/KL, [https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec\\_prez.nsf](https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf) (27.11.2017). Zarzucono praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, polegającą na niezamieszczeniu w wiadomościach przesyłanych do konsumentów związanych z jednostronną zmianą warunków umowy dokonywaną w trakcie jej trwania, której załącznikiem jest dokument dotyczący: karty kredytowej oraz konta lub linii kredytowej dla klientów indywidualnych, istotnych informacji umożliwiających ustalenie przez konsumentów dopuszczalności wprowadzenia proponowanych zmian, tj. niewskazanie dokładnej umownej podstawy prawnej umożliwiającej dokonanie tych zmian oraz czynników (okoliczności faktycznych), które spowodowały tę zmianę i wynikają z podstawy prawnej określonej w klauzuli modyfikacyjnej.

z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych<sup>18</sup>. Skutkiem decyzji jest proces zwracania konsumentom nienależnie pobranych opłat za czynności bankowe dokonywany obecnie przez kilka polskich banków.

Poza instrumentami o charakterze władczym ingerencja w stosunki prawne łączące konsumentów i instytucje finansowe odbywa się w różnych formach oddziaływania noszących znamiona *soft law*. W pierwszym rzędzie należy zwrócić uwagę na wydawanie rekomendacji oraz wytycznych przez KNF, które, choć formalnie nie stanowią źródła prawa, to jednak w sposób istotny oddziałują na praktykę obrotu na rynku finansowym<sup>19</sup>. W piśmiennictwie kwalifikowane są jako nienormatywne formy działania administracji<sup>20</sup>. Zauważyć należy, że wskazują one na stanowisko nadzorca odnoszące się do określonych praktyk na rynku, w tym do treści stosunków prawnych łączących strony, a tym samym, z uwagi na kompetencje KNF w zakresie nakładania sankcji administracyjnych, w tym wysokich kar pieniężnych oraz cofania licencji zawodowych, są stosowane przez administrowanych. Często w późniejszym okresie treść rekomendacji przyjmowana jest do porządku prawnego w drodze ustawowej. Na szczególną uwagę zasługuje rekomendacja S dotycząca dobrych praktyk w zakresie ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie, która w istotny sposób poprawiła status prawny tzw. frankowiczów<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 1572 z późn. zm. Decyzja z 26 października 2017 r. Nr RBG-7/2017, sygn. akt RBG-610-517/16/KL, [https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec\\_prez.nsf](https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf) (27.11.2017).

<sup>19</sup> Por. np. Rekomendację U z dnia 24 czerwca 2014 r. wydaną przez KNF, skierowaną do banków, a dotyczącą dobrych praktyk w zakresie *bancassurance*, [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/KNF\\_24\\_06\\_2014.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/KNF_24_06_2014.pdf) (27.11.2017). Rekomendacja S dotycząca dobrych praktyk w zakresie ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie – począwszy od rekomendacji z 2006 r., [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/rekomendacja\\_s\\_8566.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/rekomendacja_s_8566.pdf) (27.11.2017), po aktualną rekomendację z 2013 r., [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Rekomendacja\\_S\\_18\\_06\\_2013\\_34880\\_34880.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Rekomendacja_S_18_06_2013_34880_34880.pdf) (27.11.2017). Szerzej zob. Z. Ofiarski, *Rola soft law w regulacji rynku finansowego na przykładzie rekomendacji i wytycznych Komisji Nadzoru Finansowego*, [w:] *Prawo rynku finansowego*, red. A. Jurkowska-Zeidler, M. Olszak, Warszawa 2016, s. 137 i n.; D. Maśniak, *Znaczenie rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego (U) wydanej dla banków dotyczącej dobrych praktyk w zakresie bancassurance oraz wytycznych Komisji Nadzoru finansowego dla zakładów ubezpieczeń dotyczących dystrybucji ubezpieczeń dla regulacji rynku ubezpieczeniowego*, [w:] *Prawo rynku...*, s. 176 i n.

<sup>20</sup> T. Czech, *Charakter prawny rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego w systemie źródeł prawa polskiego*, „Monitor Prawa Bankowego” 2013, nr 7–8, s. 74–75; Z. Ofiarski, *op. cit.*, s. 141.

<sup>21</sup> Stosownie do rekomendacji S w pierwotnym brzmieniu – rekomendacji 5.1. rekomendacji 19 – bank powinien dołożyć wszelkich starań, aby przekazywane klientom informacje były zrozumiałe, jednoznaczne i czytelne. Wedle rekomendacji 5.2. – rekomendacji 20 w relacjach z klientami, w obszarze działalności związanej z ekspozycjami kredytowymi zabezpieczonymi hipotecznie bank powinien stosować zasady profesjonalizmu, rzetelności, staranności oraz najlepszej wiedzy. Stosownie do rekomendacji 5.2.2. w każdej umowie, która dotyczy walutowych ekspozycji kredytowych, powinny znaleźć się co najmniej zapisy dotyczące: wartości ekspozycji kredytowej w walucie obcej (w przypadku ekspozycji kredytowych indeksowanych kursem wa-



Analogiczne funkcje pełnią wytyczne, zalecenia i opinie Europejskich Organów Nadzoru Finansowego<sup>22</sup>.

Instrumentem niewładczego oddziaływania na stosunki prawne łączące strony umów na rynku finansowym będzie także udział Prezesa UOKiK oraz Rzecznika Finansowego w postępowaniach cywilnych przez przedstawienie istotnego dla sprawy poglądu w trybie art. 31d u.o.k.k.<sup>23</sup> oraz art. 28 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym z dnia 5 sierpnia 2015 r.<sup>24</sup>, w zw. z art. 63 Kodeksu postępowania cywilnego. Wystąpienie takie nie wiąże bowiem ani sądu rozpatrującego sprawę, ani stron tego postępowania, natomiast może stanowić dla sądu wskazówkę czy pomoc merytoryczną w wydaniu orzeczenia. W praktyce orzeczniczej działania takie w ostatnim czasie są coraz częstsze, zwłaszcza ze strony Rzecznika Finansowego. Co istotne, z uwagi na reprezentowanie stron przez profesjonalnych pełnomocników, posiadających fachową wiedzę na temat przedmiotowych instytucji, stosunkowo często występują także wnioski stron – konsumentów o wystąpienie do Rzecznika Finansowego o przedstawienie przedmiotowego poglądu.

### **Ingerencja organów administracji publicznej związana z wykonywaniem funkcji licencyjnej oraz stosowaniem sankcji administracyjnych**

Zapewnieniu należytego standardu usług na rynku służy przede wszystkim funkcja licencyjna związana z udzielaniem, ograniczaniem i cofaniem zezwoleń na podejmowanie działalności finansowej przez instytucje działające na rynku finansowym. W ramach tych działań należy wyróżnić w szczególności: zapewnienie, aby osoby zarządzające instytucjami finansowymi dawały rękojmię ostrożnego i stabilnego zarządzania, jak też weryfikację bezpieczeństwa środków przeznaczonych

---

luty obcej dopuszcza się poinformowanie klienta o wysokości ekspozycji kredytowej i wysokości rat kapitałowo-odsetkowych w walucie obcej odrębnie po wypłacie kredytu), wysokości rat kapitałowych i rat odsetkowych w walucie obcej, sposobów i terminów ustalania kursu wymiany walut, na podstawie którego w szczególności wyliczana jest wartość rat kapitałowo-odsetkowych, informacji, że zmiana kursu walutowego będzie miała wpływ na wartość ekspozycji kredytowej oraz wysokość rat kapitałowo-odsetkowych, warunków i konsekwencji zmiany waluty ekspozycji kredytowej.

<sup>22</sup> M. Fedorowicz, *op .cit.*, s. 150 i n.

<sup>23</sup> Zgodnie z tym przepisem Prezes UOKiK, jeżeli uzna, że przemawia za tym interes publiczny, przedstawia sądowi istotny dla sprawy pogląd w sprawach dotyczących ochrony konkurencji i konsumentów.

<sup>24</sup> T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2270.

na objęcie bądź nabycie akcji, wymaganego kapitału założycielskiego, a także zbadanie występujących powiązań kapitałowych i organizacyjnych instytucji finansowej z innymi podmiotami<sup>25</sup>. Funkcja ta wpływa na ochronę konsumenta w sposób pośredni i ma na celu głównie zapewnienie bezpieczeństwa środków konsumentów lokowanych na rynku finansowym.

Z funkcją licencyjną związane są także uprawnienia kontrolne organów nadzoru wykonywane przez kontrole dokumentacyjne oraz kontrole przeprowadzane „na miejscu”, mające na celu ustalenie, czy działalność instytucji finansowych, w tym sprawozdawcza, jest zgodna z przepisami prawa<sup>26</sup>.

Z funkcją licencyjną organów nadzoru nad rynkiem finansowym łączy się nadto stosowanie sankcji administracyjnych wynikających z naruszenia przez administrowanych przepisów prawa regulujących funkcjonowanie rynków finansowych<sup>27</sup>. Mogą one przybierać formę kar pieniężnych oraz sankcji polegających m.in. na zawieszeniu uprawnień zawodowych lub pozbawieniu licencji. Sankcje administracyjne przewidziane są we wszystkich ustawach regulujących funkcjonowanie rynków finansowych, zazwyczaj wyodrębniane są w osobnych działach lub rozdziałach ustaw<sup>28</sup>, współistnieją z sankcjami karnymi<sup>29</sup>, a spektrum tych sankcji jest bardzo szerokie, tak od strony podmiotowej, jak i w zakresie ich form. Co istotne, ustawodawca zabezpieczając obrót na rynku finansowym, także w sferze ochrony konsumenta, częściej korzysta z regulacji prawa administracyjnego niż karnego. Wynika to z konieczności szybkiej ingerencji na rynku oraz zapewnienia profesjonalizmu w działaniu organów państwa, które mogą zapewnić w tym segmencie jedynie wyspecjalizowane w wykonywaniu funkcji nadzorczych organy administracji publicznej. Stosowanie sankcji wpływa na status konsumenta na rynku finansowym pośrednio, wymuszając na instytucjach finansowych odpowiedni standard usług oraz zapewnienie bezpieczeństwa inwestowanych na tym

<sup>25</sup> M. Fedorowicz, *op. cit.*, s. 80.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 83.

<sup>27</sup> Szerzej zob. A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Warszawa 2009, s. 77 i n.; A. Skoczylas, [w:] *Ustawa o nadzorze nad rynkiem kapitałowym. Komentarz*, red. T. Nieborak, T. Sójka, Warszawa 2011, komentarz do art. 11.

<sup>28</sup> Por. dział VIII ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1768 (dalej: u.o.i.f.); rozdział 7 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1639 z późn. zm.

<sup>29</sup> Por. art. 178–184 u.o.i.f.

rynku środków, dopełniając reżim ochrony cywilnoprawnej aspektem publicznoprawnym.

## Podsumowanie

Administracyjnoprawna ochrona konsumenta na rynku finansowym stanowi jeden z istotnych elementów ochrony prawnej udzielanej konsumentowi na tym rynku, przeplatając się z regulacjami prawa cywilnego oraz sankcjami karnymi. Jej formy są zróżnicowane, a spektrum oddziaływania szerokie. W wielu przypadkach poza możliwością ochrony praw stron w postępowaniu cywilnym i ochroną interesu indywidualnego konieczne jest również zabezpieczenie interesu społecznego (publicznego) i państwowego. Interes ten może być przy tym zbieżny z interesem prywatnym. Ochrona interesu prywatnego nadto może być celowa z punktu widzenia interesu publicznego i państwowego, a co za tym idzie – interesem publicznym i interesem państwowym jest ochrona interesu indywidualnego. Manipulacja giełdowa stanowi naruszenie interesu prywatnego, bowiem prowadzi uczestników obrotu do niekorzystnego rozporządzenia mieniem. Jednocześnie zaś narusza interes społeczny i interes państwowy, bowiem prowadzi do destabilizacji rynku, naruszenia pewności obrotu, a tym samym do pogorszenia sytuacji gospodarczej kraju. Przykładów takiej korelacji jest wiele. W interesie państwa jest zatem nie tylko stworzenie cywilnoprawnych ram wymiany handlowej, lecz również bezpośrednia ingerencja w ten obrót<sup>30</sup>, w tym w sferze ochrony konsumenta.

## Bibliografia

### Akty prawne

Dyrektywa 2014/65/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 maja 2014 r., w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (wersja przekształcona), Dz.Urz. UE L Nr 173 z późn. zm.

Rozporządzenie MiFIR (rozporządzenie 600/2014 w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniające rozporządzenie (EU) nr 648/2012), Dz.Urz. UE L Nr 173 z późn. zm.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylające dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE, Dz.Urz. UE L Nr 173.

Ustawa z dnia z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1768 z późn. zm.

<sup>30</sup> A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna...*, wprowadzenie do rozdziału I.

- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1639 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 196.
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 229 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1572 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2270.

### Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 16 lipca 1998 r., C-210/96, w sprawie Gut Springenheide GmbH, Rudolf Tusky v. Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt – Amt für Lebensmittelüberwachung.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 19 września 2006 r. w sprawie Lidl Belgium, C 356/04, ECR 2006/8-I-8501.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie LCL Le Crédit Lyonnais SA v F. Kalhan, sygn. akt C-565/12.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie CA Consumer Finance SA v Ingrid Bakkaus, Charline Bonato, Florian Bonato, sygn. akt C-449/13.
- Wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie Á. Kásler i H. Káslerne Rábai v OTP Jelzálogbank Zrt, sygn. akt C-26/13.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2013 r., I ACa 1167/12, [http://orzeczenia.waw.sa.gov.pl/content/\\$N/154500000000503\\_I\\_ACa\\_001167\\_2012\\_Uz\\_2013-04-04\\_002](http://orzeczenia.waw.sa.gov.pl/content/$N/154500000000503_I_ACa_001167_2012_Uz_2013-04-04_002) (27.11.2017).

### Opracowania

- Czech T., *Charakter prawny rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego w systemie źródeł prawa polskiego*, „Monitor Prawa Bankowego” 2013, nr 7–8.
- Fedorowicz M., *Nadzór nad rynkiem finansowym Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Kunkiel-Kryńska A., *Prawo konsumenckie UE – wzorzec konsumenta – wprowadzenie i wyrok TS z 6.7.1995 r. w sprawie C-470/93 Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln e.V. v. Mars GmbH*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 4.
- Kuta T., *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969.
- Kuta T., *Zagadnienia prawne niewładczych działań administracji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego. Prawo” 1961, 8.
- Longchamps F., *O zjawiskach „niekonfliktowych” w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1964, z. 4.
- Łętowska E., *Europejskie prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2004.
- Maśniak D., *Znaczenie rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego (U) wydanej dla banków dotyczącej dobrych praktyk w zakresie bancassurance oraz wytycznych Komisji Nadzoru finansowego dla zakładów ubezpieczeń dotyczących dystrybucji ubezpieczeń dla regulacji rynku ubezpieczeniowego*, [w:] *Prawo rynku finansowego*, red. A. Jurkowska-Zeidler, M. Olszak, Warszawa 2016.
- Michór A., *MiFID II w systemie regulacji rynków finansowych*, [w:] *Pespektywy i wyzwania integracji europejskiej*, red. K. Opolski, J. Górski, Warszawa 2014.
- Michór A., *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Warszawa 2009.

- Michór A., Pojęcie rozważnego konsumenta a obowiązki informacyjne instytucji finansowych, maszynopis – w druku.
- Ochrona konkurencji*, red. M. Namysłowska, 2017, Legalis.
- Ofiarski Z., *Rola soft law w regulacji rynku finansowego na przykładzie rekomendacji i wytycznych Komisji Nadzoru Finansowego*, [w:] *Prawo rynku finansowego*, red. A. Jurkowska-Zeidler, M. Olszak, Warszawa 2016.
- Pacak M., *MiFID II a MiFID – czy zmiany coś zmieniają*, [w:] *Nowe koncepcje i regulacje nadzoru finansowego*, red. W. Rogowski, Kraków–Warszawa 2014.
- Rutkowska-Tomaszewska E., *Manipulowanie informacją w zakresie odpłatności za usługi bankowe i prawne mechanizmy przeciwdziałania tym nadużyciom*, [w:] *Nowe koncepcje i regulacje nadzoru finansowego*, red. W. Rogowski, Kraków–Warszawa 2014.
- Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 1: A–K, Warszawa 1978.
- Sobczak K., *Działalność gospodarcza. Uregulowania prawne*, Warszawa 2004.
- Tischner A., *Model przeciętnego konsumenta w prawie europejskim*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2006, nr 1.
- Ustawa o nadzorze nad rynkiem kapitałowym. Komentarz*, red. T. Nieborak, T. Sójka, Warszawa 2011.

#### Inne źródła

- Decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 26 października 2017 r. Nr RBG-6/2017, sygn. akt RBG-610-504/16/KL, [https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec\\_prez.nsf\(27.11.2017\)](https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf(27.11.2017)).
- Decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 26 października 2017 r. Nr RBG-7/2017, sygn. akt RBG-610-517/16/KL, [https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec\\_prez.nsf\(27.11.2017\)](https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf(27.11.2017)).
- Rekomendacja S Komisji Nadzoru Bankowego dotycząca dobrych praktyk w zakresie ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie, Warszawa 2006 r., [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/rekomendacja\\_s\\_8566.pdf\(27.11.2017\)](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/rekomendacja_s_8566.pdf(27.11.2017)).
- Rekomendacja S Komisji Nadzoru Finansowego dotycząca dobrych praktyk w zakresie ekspozycji kredytowych zabezpieczonych hipotecznie, Warszawa 2013, [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Rekomendacja\\_S\\_18\\_06\\_2013\\_34880\\_34880.pdf\(27.11.2017\)](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Rekomendacja_S_18_06_2013_34880_34880.pdf(27.11.2017)).
- Rekomendacja U Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 24 czerwca 2014 r. skierowana do banków dotycząca dobrych praktyk w zakresie *bancassurance*, [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/KNF\\_24\\_06\\_2014.pdf\(27.11.2017\)](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/KNF_24_06_2014.pdf(27.11.2017)).

#### THE ADMINISTRATIVE LAW PROTECTION OF THE CONSUMER ON THE FINANCIAL MARKET

**Abstract:** Protection of the consumer who is active on the financial market, by means of administrative law, is one of the essential elements of legal protection granted to the consumer on the financial market. It is expressed in interference in civil relations of the parties to the agreements and in making the law, exercising the license function and applying administrative sanctions.

**Keywords:** PROTECTION OF THE CONSUMER ON THE FINANCIAL MARKET, ADMINISTRATIVE LAW