
A N N A L E S
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. L, 4

SECTIO H

2016

Uniwersytet Gdański. Wydział Prawa i Administracji

DAMIAN CYMAN

damian.c@interia.pl

*Kierunki zmian ochrony konsumenta usług finansowych
w Unii Europejskiej*

Directions of Change of Consumer Protection in Financial Services in the European Union

Słowa kluczowe: ochrona konsumenta; rynek finansowy; usługi finansowe; nadzór finansowy

Keywords: consumer protection; financial market; financial services; financial supervision

Kod JEL: D01; D18; D53; P46

Wstęp

Pierwotnym założeniem, na którym oparto ochronę konsumenta usług finansowych, było to, że rynki finansowe są co do zasady efektywne i konkurencyjne, a ich uczestnicy zachowują się w sposób świadomy, racjonalny i ekonomicznie uzasadniony. Tym samym nie należy ingerować w funkcjonowanie rynków, a jedynie wzmacniać mechanizmy nimi sterujące. W występujących warunkach przewagi podaży usług finansowych nad popytem pozycja konsumenta wydawała się wystarczająco silna. To instytucje finansowe, w ramach wolnego rynku i wzajemnej konkurencji, miały zabiegać o konsumenta, oferując mu jak najlepsze warunki umów i dostosowując ofertę do jego aktualnych potrzeb. Z drugiej strony dostrzeżono również, że jest on stroną ekonomicznie słabszą, często o mniejszej wiedzy i znajomości oferowanych mu instrumentów finansowych. W celu wyrównania wzajemnych szans politykę prokonsumencką Unii Europejskiej oparto na paradygmacie przejrzystości informacji

udzielanych konsumentowi jeszcze przed zawarciem umowy. Celem ustanawianych regulacji nie było jednak faworyzowanie konsumenta lub uprzywilejowanie jego pozycji, ale raczej przywrócenie równowagi w zakresie informacji posiadanych przez wszystkich uczestników rynku finansowego, względnie rekompensowanie braku wiedzy, doświadczenia i posiadanych informacji.

Konsument wyposażony w odpowiednią wiedzę miał dokonywać świadomych i racjonalnych wyborów, utrwalając równowagę konkurencyjnego rynku finansowego. Ewentualne uchybienia w zakresie udzielania mu informacji miały co do zasady charakter prywatnoprawny, kształtując jego pozycję w stosunku zobowiązaniowym wynikającym z zawartej umowy. Organy nadzoru nie ingerowały w modele biznesowe przyjmowane przez instytucje finansowe ani ich wewnętrzny ład korporacyjny czy przyjęty sposób wynagradzania pracowników i kadry zarządzającej. Ograniczały się do nadzoru ostrożnościowego, koncentrując się przede wszystkim na stabilności finansowej poszczególnych instytucji finansowych.

Kryzys, który rozpoczął się w 2007 r., sprawił, że powyższe założenia zaczęły być kontestowane. Okazało się, że rynek finansowy nie opiera się na mechanizmie naturalnej samoregulacji, a o jego stabilność trzeba zabiegać. Przy jej utracie rynek nie powraca do równowagi samoistnie, lecz trzeba ją przywrócić przez interwencje państw objętych kryzysem, wymagające ogromnych nakładów finansowych. Obszar nadzoru publicznego okazał się niewystarczający dla zapewnienia bezpieczeństwa uczestników rynku. Nieracjonalne zachowania, których efektem było naruszenie stabilności rynku finansowego Stanów Zjednoczonych, a następnie pozostałych rynków (w tym Unii Europejskiej), dotyczyły wszystkich jego uczestników. Wadliwe modele biznesowe sprzedaży oraz przyjęte sposoby wynagradzania spowodowały, że usługi finansowe często były oferowane osobom ich niepotrzebującym lub takim, które nie mogły sobie na nie pozwolić. Konsumenty, decydując, opierali się na determinantach behawioralnych, podejmując pochopne, impulsywne decyzje wpływające na ich sytuację finansową, bez przeprowadzenia racjonalnej analizy, a czasem nawet nie rozumiejąc skutków zaciągniętych zobowiązań. Okazało się również, że innowacyjne rozwiązania finansowe związane z postępem technologicznym i integracją rynków finansowych mogą stać się czynnikiem destabilizującym te rynki.

Utrata wiary w racjonalność uczestników rynków finansowych zmieniła paradygmat ochrony konsumenta. Chociaż obowiązki informacyjne i kształtowanie świadomości finansowej nie utraciły swego znaczenia, okazały się jednak niewystarczające, a skutki niedostatecznej ochrony konsumenta przyniosły dramatyczne konsekwencje nie tylko dla indywidualnych konsumentów, ale też dla całego sektora finansowego. Bezpieczeństwo konsumenta stało się domeną publiczną z uwagi na powiązane z nim skutki makroekonomiczne. Odpowiedzialnością za odpowiedni poziom ochrony obarczono nie tylko podmioty prywatne, ale również w coraz większym zakresie wyspecjalizowane organy administracji publicznej. Konieczne stało się ponowne zdefiniowanie roli państwa i granic jego interwencji w rozwiązywaniu kolizji interesów na rynku usług finansowych.

Celem niniejszego opracowania jest dokonanie syntetycznej analizy ochrony konsumenta oraz próba określenia kierunku zmian, którym ona podlega. Artykuł składa się z trzech części. Pierwsza przedstawia podstawowe problemy związane z pojęciem konsumenta i jego charakterystyką. W drugiej przedstawiono założenia ochrony konsumenta przez informację oraz zalety i wady takiej regulacji. Część trzecia omawia kierunki zmian w ochronie konsumenta oraz rosnącą aktywność organów administracji w realizacji i egzekwowaniu tej ochrony.

1. Pojęcie konsumenta

Pojęcie konsumenta wywodzi się z ekonomii. Jest nim podmiot, który końcowo nabywa dobra lub usługi dla zaspokojenia prywatnych potrzeb. W dogmatyce prawa nie wykształciła się jednolita definicja konsumenta. Jest nim co do zasady osoba fizyczna, która zawiera na rynku finansowym umowę w celach niezwiązanych z jego działalnością handlową lub gospodarczą. Poszczególne dyrektywy europejskie precyzują to pojęcie w zależności od zakresu regulowanych przez nie umów, jednakże elementami stałymi są cechy podmiotowe (osoba fizyczna) oraz konsumencki charakter umowy (brak związku z prowadzoną działalnością zarobkową) [Kunkel-Kryńska, 2012, s. 260].

Dla właściwego określenia granic ochrony niezwykle istotne jest przedstawienie tzw. modelu konsumenta, przez przyjęcie założeń dotyczących wiedzy, spostrzegawczości i ostrożności, których można wymagać od „przeciętnego” konsumenta decydującego się na zawarcie umowy na rynku finansowym. Korzystanie z usług finansowych generuje liczne niebezpieczeństwa. Związane jest to m.in. z niewielkim stopniem przejrzystości umów, które formułowane są często w sposób niezrozumiały, różnią się także od innych powszechnie zawieranych umów. Zazwyczaj charakteryzują się ograniczeniem możliwości negocjowania ich warunków. Często są to umowy adhezyjne, w których konsument nie ma realnej możliwości wpływania na treść większości postanowień, korzystając z narzuconego mu przez przedsiębiorcę wzoru umowy. W doktrynie istnieją nawet poglądy o swoistym rynku ogólnych warunków umów, wzorców umownych i regulaminów [Szpringer, 2005, s. 23]. Wyższe jest ryzyko ekonomiczne związane z realizacją umów. Często w sposób niekorzystny sytuują one konsumenta. Proces zdalnego wykonywania czynności za pomocą łączy telekomunikacyjnych kreuje dodatkowe niebezpieczeństwa, których konsekwencją może być nawet utrata wszystkich środków zgromadzonych na rachunku [Lętowska, 2004, s. 297].

Punktem wyjścia jest przyjęcie wzorca konsumenta nieostrożnego i mało spostrzegawczego, czyli takiego, którego należy szeroko chronić, występujące przede wszystkim w doktrynie niemieckiej [Tischner, 2006, s. 233]. Ochrona jest realizowana przez zastąpienie nakazu informowania konsumenta zakazem stosowania określonych praktyk lub postanowień umownych obciążonych rygorem nieważno-

ści bądź uznaniem bezskuteczności tych postanowień. Skutkiem przyjęcia takiego modelu jest jednak ograniczenie lub wręcz eliminacja aktywności konsumenta. Pewne usługi finansowe stałyby się dla niego niedostępne nawet w przypadku jego wyraźnej i przemyślanej woli skorzystania z nich. Mogłoby to również spowodować utrudnienie obrotu, zwiększyć koszty funkcjonowania przedsiębiorców, a tym samym kreować przeszkody dla handlu na rynku jednolitym.

Z powyższych powodów w praktyce orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej konsument jest należycie poinformowany, świadomy, rozsądny, uważny, ostrożny, krytyczny, spostrzegawczy i samodzielny, a także dostatecznie wykształcony, podejrzliwy i oświecony. Jest to konsument poszukujący i korzystający z kierowanych do niego informacji, polegający na swoich umiejętnościach oceny oferty produktów i usług, działający rozsądnie i rozważnie, ufający własnym decyzjom rynkowym. Podąża on za tempem zmian zachodzących na rynku jednolitym, potrafi się do nich dostosować i przygotować, jest w stanie rejestrować i interpretować kierowane do niego informacje, a następnie wykorzystywać je do racjonalnego podjęcia decyzji o zawarciu umowy i jej warunkach.

Zauważyć jednak należy, że powyższe rozważania TSUE dotyczą prostych, codziennie zawieranych transakcji. Umowy dotyczące usług finansowych są nieporównanie bardziej skomplikowane. Znacznie trudniejsza, a czasem wręcz niemożliwa, jest ocena ich właściwości i ryzyka z nimi związanego. Donioślejsze są również skutki takich umów, nie tylko dla indywidualnego konsumenta, ale również dla instytucji, a nawet całego sektora finansowego. Jest to powodem, dla którego model konsumenta usług finansowych powinien być adekwatny do stopnia skomplikowania umów i ich skutków.

2. Ochrona przez informację

Zapewnienie odpowiedniego poziomu zrozumiałych dla konsumenta informacji stało się jedną z najważniejszych gwarancji ochrony praw konsumenta [Rutkowska-Tomaszewska, 2013, s. 326 i n.]. Ich ilość powinna być wystarczająca dla podjęcia świadomej decyzji przez przeciętnego konsumenta oraz powinna mu umożliwić właściwe zrozumienie następstw zawartej umowy. Brak informacji lub dezinformacja to przyczyny tzw. asymetrii informacji. Jej następstwem jest negatywna selekcja (*adverse selection*) oraz hazard moralny, zwany także pokusą nadużycia (*moral hazard*), polegający na nieuczciwym wykorzystywaniu własnej przewagi informacyjnej ze szkodą dla konsumenta. Występuje również zjawisko niedoskonałego kontraktu (*hold-up*), cechującego się np. skrajnie wysokimi kosztami i niekorzystnymi warunkami wycofania się z umowy oraz nieuczciwą presją na transakcje wiązane czy produkty pakietowe niezwiązane bezpośrednio z usługą (zjawisko *tying* i *bundling*). Informacje powinny służyć przede wszystkim umożliwieniu podjęcia przez konsumenta świadomej decyzji co do zawarcia umowy, a następnie co do możliwości

ukształtowania jej postanowień w sposób najlepiej odpowiadający woli stron. Określają również konsekwencje zawarcia umowy dla konsumenta oraz sposoby dochodzenia praw i roszczeń z niej wynikających. Obowiązek udzielenia informacji aktualizuje się jeszcze przed zawarciem umowy, a w szerszym ujęciu – jeszcze przed samym zamiarem jej zawarcia (w przypadku kierowania do konsumenta reklamy).

Informacje skierowane do konsumentów (w tym potencjalnych konsumentów) nie mogą wprowadzać w błąd. Ma to miejsce nie tylko w sytuacji, gdy są one fałszywe, ale także jeśli w jakikolwiek sposób (w tym przez okoliczności ich prezentacji) wprowadzają lub mogą wprowadzić w błąd przeciętnego konsumenta. Jest tak nawet wówczas, gdy informacje te w odniesieniu do jednego lub większej liczby elementów są zgodne z rzeczywistością. Wprowadzeniem w błąd jest również pominięcie informacji, jeśli są one potrzebne przeciętnemu konsumentowi, stosownie do okoliczności, do podjęcia świadomej decyzji dotyczącej transakcji, co powoduje lub może powodować podjęcie przez przeciętnego konsumenta decyzji dotyczącej transakcji, której inaczej by nie podjął.

Przeprowadzone analizy ujawniły, że samo wprowadzenie obowiązku informowania konsumenta nie gwarantuje zachowania jego praw. Jeśli chodzi o ochronę sądową, w praktyce niemal nie ma żadnych sankcji za zaniechanie obowiązków informacyjnych, choć przepisy je przewidują. Nie tylko konsumenci często nie znają swoich praw, świadomości takiej nie mają także sądy orzekające w sprawach konsumentów. Jedynie wyjątkowo dokonywana jest kontrola przez sąd z urzędu abuzywności wzorca umowy. Zwykle odbywa się to dopiero po sformułowaniu zarzutu przez pozwanego konsumenta [Czech, 2014, s. 63]. Niską efektywność prewencyjnego oddziaływania instrumentów ochrony konsumenta usług finansowych dostrzegła również Najwyższa Izba Kontroli, która wskazała, że rynek finansowy jest rozległy i dynamiczny, a pojawiające się na nim nowe produkty i techniki sprzedażowe nie zawsze są przyjazne konsumentom [NIK, 2014, s. 12]. Wprowadzono postulat utworzenia podmiotu publicznego działającego na rzecz klientów całego rynku finansowego. Do podobnych wniosków doszedł Rzecznik Finansowy, wskazując, że przygotowany przez niego raport dotyczący ubezpieczeń na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym jest „głosem oskarżenia rynku ubezpieczeniowego reprezentowanego przez ubezpieczycieli życiowych, o sprzeniewierzenie się idei umowy ubezpieczenia, rozumianej jako instrument prawnoekonomiczny, niosący przede wszystkim stabilizację, ukojenie, kompensatę skutków zdarzeń losowych, a także mogący stanowić wsparcie finansowe na starość” [Rzecznik Finansowy, 2016 (marzec), s. 7]. Oceniając umowy indeksowane lub denominowane do waluty obcej, Rzecznik Finansowy wskazał, że w wielu przypadkach naruszały one prawa konsumentów. Często byli oni zachęceni do zaciągania tego rodzaju kredytów, których koszty w chwili zawierania umowy były niższe niż kredytów nominowanych w złotych, a ryzyko kursowe marginalizowano, podkreślając, że frank szwajcarski jest stabilną walutą, której kurs nie podlega większym fluktuacjom [Rzecznik Finansowy, 2016 (czerwiec), s. 95]. Podobne sytuacje miały miejsce w przypadku

tzw. polisolokat. Informacje, choć udzielane, prowadziły nie do zwiększenia wiedzy i świadomości, lecz do dezorientacji konsumenta, któremu dzięki temu łatwiej było sprzedać niepotrzebny i niekorzystny dla niego produkt. *Misseling* usług finansowych powoduje, że konsumenci często zawierają dodatkowe kosztowne umowy o usługi finansowe niemające dla nich znaczenia, ponieważ jest to warunkiem dla zawarcia podstawowej umowy lub uzyskania w niej korzystniejszych warunków. Tym samym należy podzielić pogląd, że oparcie ochrony konsumenta usług finansowych o paradygmat informacji nie jest wystarczające [Tereszkiewicz, 2015, s. 620].

3. Nowe podejście do ochrony konsumenta

Bezpośrednią przyczyną zachodzącej zmiany sposobu ochrony konsumenta jest odejście od aksjomatu dyscypliny i równowagi rynków finansowych na rzecz przyjęcia braku ich stabilności i naturalnej podatności na kryzysy. Przesłanką jest również utrata zaufania do instytucji finansowych. Okazało się, że nawet największe, najbardziej stabilne i cieszące się zaufaniem instytucje mogą utracić stabilność i nie być zdolne do samodzielnego jej odzyskania. Co gorsza, jest to wynikiem nie tylko czynników zewnętrznych, ale też przyjętego modelu biznesowego, przedkładającego krótkoterminowe zyski wynikające ze sprzedaży usług nad długofalową politykę zmierzającą do zachowania odpowiedniej stabilności. Rynki finansowe stają się coraz bardziej złożone, a wzajemne współzależności samych instytucji i oferowanych przez nie produktów wprowadzają ryzyka niemal niemożliwe do oszacowania.

Z pewnością ochrona przez dostarczenie odpowiednich informacji jest cennym i niezbędnym narzędziem zmierzającym do wyrównania pozycji konsumenta z dostawcą usług finansowych, ale w mojej ocenie niewystarczającym. Celem tak rozumianej ochrony nie powinno być jedynie przekazanie wiedzy i umiejętności, lecz wykształcenie zdolności świadomego z nich korzystania, umożliwiające podejmowanie właściwych decyzji w odniesieniu do zarządzania środkami finansowymi [Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, pkt 2.4].

Niewłaściwe jest również założenie, że konsument, zawierając umowę, jest racjonalny oraz świadomy podjętych decyzji i ich skutków. Wydaje się, że ochrona powinna się opierać na odmiennych przesłankach, traktujących konsumenta usług finansowych jako nie tylko niedoinformowanego, ale także w pewnej mierze nieracjonalnego, niezdolnego do opierania się przed narzuconymi mu wzorcami umowy oraz zewnętrznymi opiniami płynącymi z reklam lub przekazów medialnych, działającego często impulsywnie, pod presją doraźnych potrzeb ekonomicznych. Od instytucji finansowych należy wymagać inicjatywy w celu ochrony konsumenta i oferowania mu optymalnych dla niego produktów, zgodnie z różnymi profilami ryzyka i profilami społeczno-kulturowymi. Nie zwalnia to jednak konsumenta z obowiązku podejmowania działań zmierzających do uzyskania jak największej świadomości finansowej i stałego rozwijania umiejętności w tym zakresie. Należy dążyć do uzyskania efektu

synergii wynikającej z połączenia trzech elementów: edukacji finansowej, regulacji rynków i ochrony konsumenta.

Problem konieczności zwiększenia szczególnej ochrony konsumentów usług finansowych został dostrzeżony na największych rynkach finansowych [Frączek, Mitręga-Niestrój, 2015, s. 5 i n.]. W Stanach Zjednoczonych wprowadzono ustawę o reformie Wall Street i ochronie konsumentów (*Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*). Zobowiązała ona instytucje kredytowe do bardziej odpowiedzialnego udzielania kredytów, ograniczyła opłaty pobierane za transakcje z wykorzystaniem kart płatniczych (*interchange fee*), zakazała nieuczciwych praktyk rynkowych, powołała również biuro zajmujące się ochroną konsumenta usług finansowych (*Consumer Financial Protection Bureau*). W 2011 r. OECD ogłosiło *High Level Principles on Financial Consumers Protection*, przyjęty następnie przez Ministrów Finansów oraz Prezesów Banków Centralnych grupy G-20. Zdefiniowano w nim 10 zasad mających podstawowe znaczenie dla prawidłowej i pełnej ochrony konsumenta usług finansowych, w tym m.in. włączenie do narodowych systemów prawnych, regulacyjnych i nadzorczych kwestii ochrony konsumentów usług finansowych oraz poddanie dostawców usług finansowych i ich agentów nadzorowi konsumenckiemu przy szerokim wykorzystaniu współpracy z organizacjami konsumenckimi.

W Wielkiej Brytanii powołano w 2012 r. niezależny organ skupiony na ochronie konsumenta usług finansowych (*Financial Conduct Authority*). Współpracuje on w ramach prowadzonej działalności z organem nadzoru ostrożnościowego (*Prudential Regulation Authority*) [HM Treasury, 2012, s. 37 i n.]. W listopadzie 2013 r. powołano w Lizbonie organizację FinCoNet (*International Financial Consumer Protection Organisation*). W jej skład wchodzi organy nadzoru finansowego, a głównym celem działalności jest poprawa ochrony konsumentów i dzielenie się doświadczeniami zdobytymi w tym zakresie.

Na poziomie unijnym ochrona konsumenta usług finansowych jest wspierana od 2011 r. przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA), Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeniowego (EIOPA) oraz Europejski Urząd Nadzorczy ds. Papierów Wartościowych (ESMA). W ich kompetencjach mieści się działalność analityczna w zakresie trendów konsumenckich, współdziałanie na rzecz lepszych standardów przejrzystości, koordynacja edukacji finansowej konsumentów, inicjowanie ograniczeń w zakresie obrotu niektórymi produktami finansowymi i rozwiązywanie problemów międzysektorowych. Postuluje się także utworzenie europejskiej agencji ds. ochrony klientów usług finansowych, chroniącej ich przed nierzetelnymi praktykami ze strony instytucji finansowych [Menkes, 2013, s. 147].

Można zatem dostrzec tendencję do wprowadzania wyspecjalizowanego instytucjonalnego nadzoru nad ochroną interesów konsumentów usług finansowych, który uzupełnia nadzór ostrożnościowy. Zwykle wyróżnia się dwa jego podstawowe modele: pierwszy, w którym znajduje się on w zakresie odpowiedzialności organów nadzoru finansowego oraz drugi, oparty na krajowych i międzynarodowych organizacjach zajmujących się ochroną praw konsumenta. Intencją wprowadzenia

tak rozumianego nadzoru jest wsparcie pozycji konsumenta na rynku finansowym. Podnosi to stopień zaufania konsumentów do oferowanych im usług, pomaga też zapobiec wprowadzaniu do oferty skomplikowanych, niekorzystnych dla nich umów. Z drugiej strony właściwie sprawowany nadzór pozwala na zachowanie swobody umów i wspiera uczciwą konkurencję między instytucjami finansowymi.

W Polsce tendencja ta przejawia się przez wzmocnienie pozycji i wzrost aktywności organów nadzoru i ochrony konsumenta. Odbywa się to w głównej mierze przez akty niemające charakteru prawotwórczego, ale wprowadzające tzw. miękkie prawo (*soft law*). Wśród nich można wyróżnić raporty Rzecznika Finansowego, rekomendacje KNF czy „istotne poglądy w sprawie” wydawane przez UOKiK. Z uwagi na profesjonalizm organu, który je wydaje, posiadaną przez niego wiedzę i doświadczenie, są one uznawane w praktyce orzeczniczej za istotne źródło wiedzy o prawie i jego wykładni. Problemy związane z zawarciem szkodliwych dla konsumenta umów, w szczególności związanych z kredytami indeksowanymi do franka szwajcarskiego, dostrzegł również ustawodawca, podejmując się próby ich rozwiązania w drodze ustawowej. Skutki proponowanej regulacji, obciążające banki w ocenie KNF na kwotę około 67 mld zł, mogłyby doprowadzić do zachwiania stabilności polskiego sektora bankowego.

Podsumowanie

Usługi świadczone na rynku finansowym cechują się znacznym stopniem skomplikowania. Na konsumentie ciąży nie tylko ryzyko związane z wpływem zewnętrznych czynników na wykonanie umowy, ale również z niezrozumieniem samej konstrukcji prawnej i ekonomicznej umowy. Sposób jej sformułowania może także powodować nieświadome dla konsumenta zawarcie dodatkowych umów lub wprowadzenie dotkliwych sankcji, o których nie zdaje sobie sprawy z uwagi na zawiłość umowy i sposób jej sformułowania.

Ochrona konsumenta przez dostarczenie mu informacji dotyczących zawieranej umowy z pewnością zwiększa jego świadomość i wiedzę. Nie zawsze jednak jest to wystarczające dla dokonania przez niego właściwej wykładni zawieranej umowy, oceny ryzyka z nią związanego oraz przydatności do jego rzeczywistych potrzeb. Ilość informacji przekazywanych konsumentom prowadzi niekiedy do dezinformacji, utrudniając odróżnienie kwestii fundamentalnych od nieistotnych. Stąd podkreśla się, że w kształtowaniu pełnego systemu ochrony konsumentów usług finansowych powinny brać udział trzy grupy podmiotów: konsumenci, instytucje finansowe oraz organy administracji publicznej, w tym nadzoru finansowego.

Na chwilę obecną ochrona konsumenta wciąż w głównej mierze jest oparta na obowiązkach informacyjnych, wskazanych w wielu różnych aktach prawnych. Uważam, że niezbędne jest zwiększenie roli organów publicznych, których zadaniem powinno być wspieranie zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych interesów konsumenta. Jako dopełnienie nadzoru ostrożnościowego, w pozytywny sposób wpłynie to na stabilność

całego sektora finansowego, zwiększając poziom zaufania do rynku finansowego i konkurencję opartą na uczciwych (w tym wobec konsumenta) zasadach. Interwencja państwa w prywatnoprawne stosunki zobowiązaniowe jest w mojej ocenie uzasadniona skutkami makroekonomicznymi związanymi z usługami finansowymi oraz zmniejszeniem w ten sposób ryzyka systemowego. Na aprobatę zasługuje również ochrona konsumenta wprowadzana obecnie w tzw. prawie miękkim (*soft law*), pozwalająca na zachowanie odpowiedniego poziomu ochrony przy mniejszym ryzyku systemowym, które zwiększyłyby się w przypadku ustanowienia bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawowych. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, w której samoregulacja wypracowana przez instytucje finansowe, z uwzględnieniem aktów wydawanych przez organy nadzoru i ochrony, okaże się niewystarczająca i konieczna będzie interwencja ustawodawcy. W dużej mierze jest to uzależnione od określenia roli i znaczenia aktów *soft law* w praktyce instytucji finansowych i orzecznictwie sądów oraz dla wykładni i stosowania norm bezwzględnie obowiązujących (*hard law*).

Bibliografia

- Czech T., *Efektywność instrumentów prawnych ochrony kredytobiorcy-konsumenta w świetle orzecznictwa sądowego*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2014.
- Frączek B., Mitręga-Niestrój K., *Regulacyjno-instytucjonalne ramy ochrony konsumentów na rynku usług finansowych – wybrane doświadczenia międzynarodowe*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2015, nr 2.
- HM Treasury, *A New Approach to Financial Regulation: Securing Stability, Protecting Consumers*, London 2012.
- Kunkiel-Kryńska A., *Metody harmonizacji prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej i ich wpływ na procesy implementacyjne w państwach członkowskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Łętowska E., *Europejskie prawo umów konsumenckich*, C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Menkes M., *Reforma systemów nadzoru finansowego UE i USA*, „Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej SGH” 2013, nr 37.
- NIK, *Funkcjonowanie systemu ochrony praw klientów podmiotów rynku finansowego*, Warszawa 2014.
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 29 października 2011 r. w sprawie edukacji finansowej i odpowiedzialnego wykorzystywania produktów finansowych (opinia z inicjatywy własnej), 2011/C 318/04.
- Rutkowska-Tomaszewska E., *Ochrona prawna klienta na rynku usług bankowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Rzecznik Finansowy, *Analiza prawna wybranych postanowień umownych stosowanych przez banki w umowach kredytów indeksowanych do waluty obcej lub denominowanych w walucie obcej zawieranych z konsumentami*, Warszawa 2016 (czerwiec).
- Rzecznik Finansowy, *Ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym. Część II*, Warszawa 2016 (marzec).
- Szpringer W., *Kredyt konsumencki i upadłość konsumencka na rynku usług finansowych UE*, Wolters Kluwer Polska, Wrocław 2005.
- Tereszkievicz P., *Obowiązki informacyjne w umowach o usługi finansowe*, Warszawa 2015.
- Tischner A., *Model przeciętnego konsumenta w prawie europejskim*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2006, nr 1.

Directions of Change of Consumer Protection in Financial Services in the European Union

The consumer as an active participant in the financial market, plays an important role in it. The establishment of appropriate rules to protect his rights is necessary to maintain the stability of the market. The current regulatory framework and institutional protection of consumers of financial services, based on the obligation to adequately inform him about the conditions of their contract, have proved inadequate. Creation of a complete system of consumer protection in financial services should involve three groups of participants: consumers, financial institutions and public authorities, including financial supervision. This would help not only to increase the level of consumer protection in complicated financial market, but raise the stability of the entire financial sector.

Kierunki zmian ochrony konsumenta usług finansowych w Unii Europejskiej

Konsument jako aktywny uczestnik rynku finansowego odgrywa w nim istotną rolę. Ustanowienie właściwych zasad jego ochrony jest niezbędne dla utrzymania stabilności tego rynku. Obecne ramy regulacyjno-institutionalne ochrony konsumentów usług finansowych, opierające się na paradygmacie informowania go o warunkach zawieranej umowy, okazały się niewystarczające. W kształtowaniu pełnego systemu ochrony konsumentów usług finansowych powinny brać udział trzy grupy podmiotów: konsumenci, instytucje finansowe oraz organy administracji publicznej, w tym nadzoru finansowego. Przyczyni się to nie tylko do zwiększenia stopnia ochrony konsumentów na skomplikowanym rynku finansowym, ale też podniesie stabilność całego sektora finansowego.