

Rozdział 11

OCHRONA KONSUMENTÓW USŁUG FINANSOWYCH

Z usług finansowych korzysta w świecie, według szacunków Banku Światowego, około 2 miliardy konsumentów. Podstawowe znaczenie odgrywa przy tym korzystanie z usług bankowych, a więc z rachunków bankowych, depozytów, płatności, kredytów, oraz usług ubezpieczeniowych, a w mniejszym stopniu z usług na rynku kapitałowym. Rozszerzanie grona klientów usług finansowych oznacza w praktyce przybywanie klientów pierwszej generacji, nie tylko nieposiadających własnego doświadczenia w korzystaniu z tychże usług, ale także niemogących korzystać z wiedzy krewnych i znajomych na ten temat. Dostęp do usług bankowych stanowi podstawowy element uczestnictwa w systemach ekonomicznych oraz wkład w tworzenie dobrobytu oraz ograniczanie biedy. Im bardziej wzrasta złożoność produktów finansowych oraz kanałów ich dystrybucji, tym większe znaczenie odgrywa ochrona korzystających z nich konsumentów¹. Uwarunkowania te, podobnie jak i globalny kryzys finansowy, generują zapotrzebowanie na ochronę konsumentów, która powinna zapewnić bezpieczny dostęp do usług finansowych oraz wsparcie stabilności finansowej i uczestnictwa finansowego podmiotów.

Ochrona konsumentów obejmuje zarówno regulacje prawne, instytucje zajmujące się ochroną, narzędzia, procesy i procedury ją usprawniające, jak i kontrolę zgodności działań instytucji finansowych z regulacjami prawnymi, a także możli-

¹ *Global survey on consumer protection and financial literacy: Results brief*, The World Bank, Washington 2013, <http://responsiblefinance.worldbank.org/publications/financial-consumer-protection>.

wości składania reklamacji oraz dochodzenia przez konsumentów swoich praw. W latach pokryzysowych gwałtownie wzrosła aktywność w różnych krajach w zakresie ochrony konsumentów usług finansowych².

11.1. Historia ochrony praw konsumenta usług finansowych (Róża Milic-Czerniak)

W historii ochrony praw konsumentów, czy inaczej konsumeryzmu – definiowanego jako działalność na rzecz ochrony konsumentów i reprezentacji ich interesów wobec producentów dóbr i usług, podejmowana przez instytucje państwowe, prywatne i społeczne³ – wyodrębnia się zazwyczaj kilka etapów, pokazujących istotne momenty ewolucji świadomości konsumentów oraz zmiany zasięgu i form działania konsumeryzmu na tle przemian kulturowych. Jego początki sięgają pierwszych lat XIX wieku, kiedy to w 1809 roku w Szwecji powołany został urząd ombudsmana (rzecznika), którego głównym zadaniem była kontrola poszanowania praw obywateli (w tym konsumentów) przez administrację i sądownictwo.

W XIX wieku bardzo silnie rozwinął się ruch spółdzielczy w wielu krajach europejskich oraz ruch konsumencki i legislacyjny w USA. Spółdzielnie powstawały we Francji, Anglii, Niemczech (Kasa Raiffeisena, 1949) oraz na ziemiach polskich (np. „Towarzystwo Rolnicze w Hrubieszowie dla ratowania się wspólnie w nieszczęściach” założone w 1816 roku przez Stanisława Staszica). Podstawowym założeniem koncepcji spółdzielczości było stwierdzenie, iż potrzeby ludzi najlepiej mogą być zaspokojone dzięki ich współpracy, a nie dzięki dążeniu do maksymalizacji zysku przez przedsiębiorców.

Proces legislacyjny obejmujący ochronę konsumentów usług finansowych rozpoczął się dopiero w okresie ekspansji konsumeryzmu, zapoczątkowanym wystąpieniem 15 marca 1962 (dzień ten jest obchodzony jako Światowy Dzień Konsumenta) prezydenta Johna F. Kennedy’ego na posiedzeniu Kongresu, podczas którego przedstawił projekt ustawy dotyczącej sposobów zabezpieczenia praw

² Ibidem oraz *Establishing a Financial Consumer Protection Supervision Department – Lessons from Five Countries*, The World Bank, Washington 2014, <http://responsiblefinance.worldbank.org/publications/financial-consumer-protection>.

³ Jawłowska A., *Ruch konsumentów*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1981, s. 15. Można się spotkać także z zawężaniem tego pojęcia do działań grup stowarzyszeń i organizacji niezależnych od państwa i przedsiębiorstw, a więc do „formy samoorganizacji obywatelskiej”. Antonides G., van Raaij W.F., *Zachowanie konsumenta. Podręcznik akademicki*, WN PWN, Warszawa 2003, s. 107 oraz Lewicka-Strzałecka A., *Konsumenci: prawa i obowiązki*, [w:] Gasparski W., *Biznes, etyka, odpowiedzialność*, Wydawnictwo Profesjonalne PN, Warszawa 2012, s. 265.

konsumentów i wyraźnego określenia ich interesów. W mowie tej stwierdził trafnie, że konsumenci, mimo iż stanowią tak liczną grupę społeczną, są upośledzoną mniejszością na tle innych grup społecznych w USA, niezdolną do obrony swoich praw przed organami władzy, administracji i sądami oraz przedstawił Kongresowi cztery prawa konsumenta (tzw. Consumers Bill of Rights), które stały się podstawą współczesnego ruchu konsumentów, a są nimi:

- 1) prawo do bezpieczeństwa i ochrony przed produktami zagrażającymi zdrowiu i życiu,
- 2) prawo do rzetelnej informacji o wszelkich właściwościach nabytego produktu – dobra informacja ma ułatwiać podejmowanie właściwych decyzji nabywczych (informacja podawana przez reklamę powinna być wolna od wszelkiej perswazji),
- 3) prawo do bycia wysłuchanym, zapewniające rozważenie postulatów i skarg konsumentów przez agendy rządowe i trybunały sądowe,
- 4) prawo swobody wyboru produktów i usług tego samego rodzaju, produktów porównywalnej jakości o niezawyżonych cenach⁴.

Wystąpienie to stworzyło dla obrońców interesów konsumentów usług finansowych dogodne warunki do uchwalenia w USA regulacji elektronicznego transferu funduszy (1966), a w 1968 roku ustawy regulującej formy udzielania kredytów (uczciwe pożyczki – Truth-in-Lending), uzyskiwanie informacji o warunkach udzielenia kredytów i sprzedaży ratalnej, a także zabezpieczających przed lichwiarstwem.

Zagadnienia związane z ochroną konsumentów zostały dostrzeżone w jednoczącej się Europie później, aniżeli w USA. Jeszcze bowiem w traktacie rzymskim ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą (1957) optymistycznie zakładano, iż gwarancją realizacji praw konsumentów będzie swoboda przepływu kapitału, towarów, usług, a więc wolny rynek. Dopiero na początku lat siedemdziesiątych dostrzeżono, iż mechanizm rynkowy jest niewystarczający do zapewnienia skutecznej ochrony interesów konsumentów wobec profesjonalnych podmiotów gospodarczych⁵.

Prawie 20 lat później niż w USA została wdrożona w UE dyrektywa o kredytach konsumenckich (1987, chociaż w Wielkiej Brytanii ustawę tę wprowadzono już w 1974 roku). W ubiegłym wieku ukazała się również, w ramach prac legislacyjnych dla sektora finansowego, dyrektywa o gwarancjach depozytów (1994).

Prawdziwą erupcję rozwiązań organizacyjnych oraz prawnych w zakresie ochrony praw konsumentów usług finansowych zaobserwować można jednak

⁴ Dąbrowska A., *Ochrona i edukacja konsumentów*, PWE, Warszawa 2013, s. 27 i dalsze.

⁵ Konikowska-Wojcik M., *Wybrane dyrektywy Unii Europejskiej w sprawach konsumenckich w świetle harmonizacji przepisów prawa polskiego z europejskim prawem konsumenckim*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1995, s. 17.

dopiero po kryzysie finansowym 2007–2009. Ochrona konsumentów na rynku finansowym potraktowana została jako istotny element nowoczesnego systemu finansowego, a na spotkaniu G20 ministrów finansów i prezesów banków centralnych w 2011 roku podpisano 10 najważniejszych zasad (High-Level Principles – HLP), dotyczących ochrony konsumentów usług finansowych. Są nimi następujące zasady:

1. Opracowania ram prawnych, regulacyjnych i nadzorczych.
2. Określenia roli organów nadzoru.
3. Równego i sprawiedliwego traktowania konsumentów.
4. Jawności i przejrzystości.
5. Edukacji i świadomości finansowej.
6. Odpowiedzialnego postępowania dostawców usług finansowych i ich autoryzowanych przedstawicieli.
7. Ochrony aktywów konsumentów przed oszustwami i nadużyciami.
8. Ochrony danych konsumenta i jego prywatności.
9. Rozpatrywania skarg i zadośćuczynienia.
10. Konkurencji⁶.

Bank Światowy opublikował natomiast w 2012 roku „Dobre praktyki dla ochrony konsumentów usług finansowych”, które nie pretendują do miana best practices, lecz są kompilacją najczęściej stosowanych z sukcesem działań w ochronie konsumentów na świecie. Jest ich 39 i stanowią w dużym stopniu zalecenia wdrażanych na co dzień 10 HLP⁷. W ten sposób ochrona praw klientów usług finansowych stała się odrębnym segmentem ochrony konsumentów, w którym za kluczowe uważa się regulacje prawne oraz edukację finansową.

W ciągu zaledwie trzech pokryzysowych lat (2010–2013) w 114 badanych krajach wzrósł o 1/5 odsetek regulacji przeznaczonych wyłącznie dla konsumentów usług finansowych (z 68% do 89%), a ponad 2-krotnie wzrosła liczba instytucji prowadzących statystykę skarg (z 23 w roku 2010 do 49 w roku 2013)⁸.

W ramach Unii Europejskiej, pomimo dążenia do ujednolicenia ochrony konsumentów, można wyodrębnić ukształtowane historycznie cztery modele systemu instytucjonalnej ochrony konsumentów:

⁶ <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-markets/48892010.pdf>. Progress report at <http://www.oecd.org/finance/financial-education/G20EffectiveApproachesFCP.pdf>.

⁷ Good Practices for Financial Consumer Protection, World Bank, Washington 2012. <http://responsiblefinance.worldbank.org/~media/GIAWB/FL/Documents/Misc/Good-practices-for-financial-consumer-protection.pdf>.

⁸ *Global Survey on Consumer Protection and Financial Literacy: Oversight Frameworks and Practices in 114 Economies*, The World Bank, Washington 2014, <http://responsiblefinance.worldbank.org/publications/financial-consumer-protection>.

- Model ombudsmena – najważniejszą rolę w ochronie konsumenta odgrywa jednoosobowy urząd rzecznika praw konsumentów; jest niezależny od administracji, powoływany na czas określony; na ogół wyposażony w określone uprawnienia władcze (w krajach skandynawskich).
- Model administracyjny (lub też administracyjno-prawny) – prowadzenie polityki konsumenckiej spoczywa w ręku administracji, z reguły jednego wyspecjalizowanego organu administracyjnego, który najczęściej dysponuje rozbudowaną strukturą terenową (we Francji); w Wielkiej Brytanii ochrona udzielana jest w trybie administracyjno-prawnym z szerokim wykorzystaniem metod regulacji rynku poprzez współregulację oraz samoregulację.
- Model sądowy – bazuje na rozwiniętym działaniu sądów, przy czym ich powszechna dostępność, szybkość postępowania (tzw. sądy drobnych spraw, sądy małych żądań) gwarantuje pokrzywdzonemu konsumentowi sprawne uzyskanie rekompensaty (w krajach anglosaskich).
- Model niemiecki – polityka konsumencka jest realizowana przez silne organizacje konsumenckie, które walczą również o zmianę przepisów prawnych, faworyzujących na rynku producentów i handlowców⁹.
- W praktyce poszczególnych krajów UE spotykane są na ogół mieszane systemy instytucjonalne ochrony konsumentów z przewagą jednego z wymienionych modeli.

Rozwój praw konsumentów, wykraczających często poza rynek (np. przeciwdziałanie wykluczeniu finansowemu), rozszerzanie celu konsumeryzmu, a przede wszystkim dążenie do stworzenia mechanizmów umożliwiających realizację tych praw sprawia, iż Consumer International oczekuje jednocześnie od konsumentów odpowiedzialnych postaw i nakłada na nich pewne **obowiązki**, a głównie takie, jak m.in.: aktywność (konsument nie powinien biernie oczekiwać, aż jego prawa będą realizowane, lecz aktywnie przeciwdziałać nieuczciwym praktykom przedsiębiorców); solidarność (słabość konsumentów wyraża się głównie w ich atomistycznej reprezentacji, stąd powinni się organizować, tworzyć ugrupowania, by wzmacniać ochronę własnych interesów, np. uczestnictwo w pozwach zbiorowych); krytycyzm (krytyczna ocena bezpieczeństwa i jakości dóbr i usług oraz ich cen), a także wrażliwość ekologiczna oraz wrażliwość społeczna (konsumenci powinni uświadamiać sobie wpływ własnej konsumpcji na środowisko naturalne oraz na innych, szczególnie tych słabszych członków społeczności)¹⁰.

⁹ Kiezel E. (red.), *Ochrona interesów konsumentów w Polsce w aspekcie integracji europejskiej*, Difin, Warszawa 2007, s. 69.

¹⁰ <http://www.consumersinternational.org>