

Warszawa, 6 lipca 2015 r.

**Stanowisko**  
**Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji KRRP**  
**w sprawie poselskiego projektu**  
**ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku**  
**finansowego i Rzeczniku Finansowym (druk Nr 3430)**

I. Przedmiot stanowiska

W dniu 15 maja 2015 r. grupa posłów przedstawiła Marszałkowi Sejmu projekt ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i Rzeczniku Finansowym (druk Nr 3430). W zamierzeniu autorów projektu, jego celem jest „podwyższenie poziomu ochrony osób korzystających z usług finansowych poprzez jednoznaczne przesądzenie ustawowe trybu i terminów rozpatrywania przez podmioty rynku finansowego składanych przez ich klientów reklamacji w ramach procedur skargowych”<sup>1</sup>. Co istotne, projekt przewiduje ponadto powołanie instytucji Rzecznika Finansowego, którego celem będzie - w założeniu - działanie na rzecz ochrony klientów podmiotów rynku finansowego<sup>2</sup>. Należy podzielić opinię, iż procedury rozpatrywania reklamacji w sprawach dotyczących umów w zakresie usług finansowych powinny być uregulowane przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

---

<sup>1</sup> Por. Uzasadnienie do projektu ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i Rzeczniku Finansowym, s. 1.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

Niniejsze stanowisko prezentuje ocenę zasadności ewentualnego uchwalenia i wprowadzenia do obrotu prawnego całości proponowanego aktu normatywnego, jak i szczegółową ocenę najistotniejszych dla tegoż projektu instytucji prawnych, głównie z punktu widzenia efektywności ich późniejszego wykorzystania na rynku przy realizacji zakładanych celów nowej ustawy. Wskazano również na szereg wątpliwości związanych z kształtem poszczególnych instytucji. Sugeruje się również poszerzenie zaproponowanych rozwiązań, jak i uzupełnienie o kolejne, istotne z punktu widzenia celów postawionych przez przedmiotową regulacją normatywną.

## 1) Ocena projektowanej regulacji

### II.1. Ocena zasadności wprowadzenia do obrotu prawnego ustawy

Istniejący obecnie kształt całości systemu finansowego państwa opiera się na wielu regulacjach prawnych kształtujących poszczególne jego sektory (w tym, bankowy, usług płatniczych, ubezpieczeniowy i in.). Zauważalny jest jednakże brak jakichkolwiek instrumentów pozwalających - w ramach świadczonych w tych sektorach usług finansowych - stosować procedury reklamacyjne, jak również nakładać na podmioty rynku finansowego obowiązek kontaktu z klientem wnoszącym reklamację.

Należy w pierwszym rzędzie odnieść się do regulacji prawnych przewidzianych w poszczególnych ustawach regulujących funkcjonowanie poszczególnych sektorów systemu finansowego. Kwestia ujednoczenia modelu reklamacji nie została dostatecznie rozwiązana. W wielu regulacjach normatywnych tworzących szkielet systemu finansowego nie ujęto jej w ogóle. Nie istnieją więc stosowne regulacje w ustawie o funduszach inwestycyjnych<sup>3</sup>, o obrocie instrumentami finansowymi<sup>4</sup>, o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli

---

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych, t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 157, z późn. zm.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 94, z późn. zm.

Komunikacyjnych<sup>5</sup>, czy o działalności ubezpieczeniowej<sup>6</sup>. W żadnym z wymienionych aktów normatywnych nie wprowadzono odrębnie uregulowanych przepisów dotyczących reklamacji oraz terminów ich rozpatrywania w sposób szczegółowy. Wyłącznie w ustawie o funduszach inwestycyjnych w sposób ogólny wskazano, iż jednym z obowiązków Towarzystw Funduszy Inwestycyjnych jest opracowanie i wdrożenie procedur postępowania z reklamacjami uczestników funduszu inwestycyjnego i klientów towarzystwa.

Kwestie ustanowienia procedur reklamacyjnych pominięto również całkowicie w prawie bankowym<sup>7</sup> oraz ustawie o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych<sup>8</sup>. Jedynie w ustawie o usługach płatniczych<sup>9</sup> wskazano jedynie na konieczność wdrożenia stosownych procedur rozpatrywania skarg klientów, jednak ustawodawca uczynił to również za pomocą klauzul generalnych, pozostawiając w tej kwestii swobodę podmiotom rynkowym. Wspomina się np. o konieczności zawarcia w wewnętrznych aktach organizacyjnych „opisów procedur rozpatrywania skarg użytkowników”.

W efekcie braku takich unormowań, przedstawionych *expressis verbis* w przepisach obejmujących rynek finansowy, wytworzył się stan zupełnej dowolności w kwestii terminów i zasad ustosunkowywania się do poszczególnych podmiotów tegoż rynku do skarg oraz wniosków klientów w procedurze reklamacyjnej. Słusznie podkreślają przy tym projektodawcy, iż „poziom i jakość unormowania materii reklamacji w istotnej mierze wpływa na budowanie zaufania obywateli do całego sektora rynku finansowego (np. bankowego, usług płatniczych, ubezpieczeniowego)”<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 392, z późn. zm.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 950, z późn. zm.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 128.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1450, z późn. zm.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 873 i 1916.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

Wskazać należy w tym miejscu, że w obecnie obowiązującym prawie pozytywnym brak jest odrębnych i precyzyjnych regulacji prawnych pozwalających w przejrzysty sposób przeprowadzić procedury reklamacyjne. W sposób generalny można odnieść się w tym względzie przede wszystkim do regulacji Kodeksu cywilnego, który normuje omawianą materię w sposób jedynie pośredni. Na zasadzie *lex generalis* skonstruowano bowiem tzw. ogólne przepisy o zobowiązaniach umownych, do których trudno bezpośrednio odnieść zagadnienia związane z procedurami reklamacyjnymi. Do umów zawieranych w sektorze finansowym nie znajdują także zastosowania przepisy art. 556 i nast. KC (rękojmia za wady przy umowie sprzedaży), natomiast przepisy normujące umowy o rachunek bankowy (art. 725 i nast. KC) nie odnoszą się do problemu reklamacji. Identyczne konkluzje płyną z oceny innych aktów normatywnych stojących na straży ochrony konsumentów. Wskazać można tutaj chociażby m.in. następujące akty prawne: 1) ustawę z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta<sup>11</sup>; 2) ustawę z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym<sup>12</sup>; 3) ustawę z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>13</sup>.

Co więcej, w jednej z powyższych regulacji prawnych wskazano jednoznacznie, że zawarte w jej treści rozwiązania rozstrzygające kwestie składania reklamacji przez konsumentów nie dotyczą umów związanych ze świadczeniem usług finansowych (por art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta).

Powyższe wyraźnie świadczy, że istnieje konieczność wprowadzenia uniwersalnych rozwiązań gwarantujących możliwość wnoszenia reklamacji dla konsumentów korzystających z usług świadczonych przez podmioty sektora finansowego w Polsce.

Z przyjętym powyżej założeniem należałoby się generalnie zgodzić. Należy jednak mieć na uwadze, iż w chwili obecnej w naszym systemie prawnym działa jedna instytucja - Rzecznik Ubezpieczonych<sup>14</sup>, którego rolą jest ochrona interesów

---

<sup>11</sup> Dz.U. 2014, poz. 827.

<sup>12</sup> Dz.U. 2007 r. nr 171, poz. 1206.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 873.

<sup>14</sup> Na podstawie ustawy z dnia z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych (Dz.U. Nr 123, poz. 1123).

konsumentów korzystających z usług świadczonych przez klientów podmiotów ubezpieczeniowych. Nie wydaje się jednakże zasadne, aby kreować nową instytucję Rzecznika Finansowego w oparciu o już istniejącą instytucję Rzecznika Ubezpieczonych. Może to spowodować znaczne pogorszenie sytuacji konsumentów korzystających z pomocy świadczonej w ramach kompetencji przynależnych Rzecznikowi Ubezpieczonych. Szerzej o tym w dalszej części niniejszego stanowiska.

W treści Uzasadnienia do projektu ustawy projektodawcy zauważają, że przedmiotowa regulacja nie jest powiązana z żadnymi regulacjami prawa unijnego. Nie sposób się z tym w pełni zgodzić. Chociażby pośrednio, wpływ na regulację zawartą w tymże projekcie posiadają chociażby następujące regulacje:

- 1) dyrektywa 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych (zmieniająca dyrektywę Rady 85/611/EWG i 93/6/EWG i dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/22/EWG)<sup>15</sup>;
- 2) rozporządzenie Parlamentu Europejskiej i Rady (UE) nr 648/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, kontrahentów centralnych i repozytoriów transakcji<sup>16</sup>;
- 3) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 909/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie usprawnienia rozrachunku papierów wartościowych w Unii Europejskiej i w sprawie centralnych depozytów papierów wartościowych, zmieniające dyrektywy 98/26/WE i 2014/65/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 236/2012<sup>17</sup>;

Poza tym ustawa odnosi się bezpośrednio do realizacji przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE. Wydaje się więc, że przedłożony projekt ustawy - mimo twierdzenia zawartego w Uzasadnieniu do projektu ustawy - wykonuje prawo Unii Europejskiej i powinien być procedowany

---

<sup>15</sup> Dz.U. L 145 z dnia 30 kwietnia 2004, str. 1.

<sup>16</sup> Dz.U. L 201/1 z dnia 27 lipca 2012 r., str. 1.

<sup>17</sup> Dz.U. L 257/7 z dnia 28 sierpnia 2014 r., str. 1.

zgodnie z trybem określonym w art. 95a - 95f Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (po zmianie z dnia 19 grudnia 2014 r. M.P. 2015, poz. 31).

Warto również wspomnieć o konieczności uwzględnienia przy tworzeniu tego typu aktu normatywnego tzw. Wytycznych dotyczące obsługi skarg dla sektora papierów wartościowych (ESMA) i sektora bankowości (EUNB) (Joint Committee of the European Supervisory Authorities, JC 2014 43, 27 May 2014, tekst w polskiej wersji językowej na stronie internetowej: <http://www.esma.europa.eu/system/files/pl - jc 2014 43 - joint committee - complaints-handling guidelines.pdf>).

Przedmiotem niniejszej opinii nie jest dokładna analiza powyższych regulacji z punktu widzenia zgodności regulacji projektowanej ustawy z zawartymi w ww. aktach regulacjami. Powinien to zrobić jednakże ustawodawca na etapie prac legislacyjnych.

### 1) Rozwiązania szczegółowe

#### III.1. Wprowadzenie instytucji reklamacji

Do słowniczka pojęć wprowadzona została m.in. definicja „reklamacji” (art. 2 pkt 2 projektu ustawy). Reklamacja jest w chwili obecnej pojęciem potocznym, które nie zostało wcześniej unormowane w prawie polskim przez obowiązujące przepisy. Proponowana regulacja zmienia ten stan rzeczy. Zgodnie ze wspomnianą definicją, reklamacja to każde wystąpienie skierowane do podmiotu rynku finansowego przez jego klienta, będącego konsumentem lub przedsiębiorcą, odnoszące się do zastrzeżeń dotyczących usług świadczonych przez ten podmiot lub jego działalności. Definicja ta budzi pewne wątpliwości - jak się wydaje nie odpowiada w pełni rzeczywistemu sensowi rozumienia tegoż pojęcia, jak i potrzebom realizacji celów postawionych przed planowaną regulacją normatywną. W definicji powyższej powinno jednak znaleźć się wyraźne wyszczególnienie faktu, iż chodzi o zgłaszanie przez konsumenta tzw. zastrzeżeń.

Podobnie większych wątpliwości nie budzi niezwykle szeroko rozbudowana definicja tzw. „podmiotu finansowego” (por. art. 2 pkt 3 projektowanej ustawy). Słusznie więc zakłada się objęcie regulacjami ustawy tak szeroki krąg podmiotów świadczących usługi w sektorze finansowym. Należy jednak mieć na uwadze - o co wnioskuje się w dalszej części niniejszego stanowiska - że jeżeli doszłoby jednak do utrzymania (przynajmniej kilkuletniego) odrębnego funkcjonowania Rzecznika Finansowego oraz Rzecznika Ubezpieczonych (bez likwidacji tegoż ostatniego podmiotu) to w takiej sytuacji zakres tegoż pojęcia powinien być ograniczony i okresowo nie obejmować podmiotów podsektora ubezpieczeń.

W świetle art. 1 określającego zakres projektowanej ustawy w związku z art. 2 pkt 2 zawierającym definicję podmiotu rynku finansowego należy zauważyć, że w pojęciu instytucji finansowej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 7) ustawy Prawo bankowe mieszczą się niektóre z podmiotów wymienionych w art. 2 pkt 2, obok instytucji finansowej.

Wskazać można na pewne wątpliwości związane z określeniem, do których działań będzie odnosić się działanie podmiotów rynku finansowego. Jak się wydaje, ograniczenie ustawy wyłącznie do konsumentów jest dosyć poważnym mankamentem związanym z przyszłym stosowaniem tejże ustawy. Istnieje bowiem spora grupa podmiotów, będących klientami podmiotów finansowych, którzy jednakże nie są konsumentami, jak np. spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe, spółdzielnie, stowarzyszenia, fundacje i in.). W związku z powyższym, proponuje się rozszerzenie definicji tegoż podmiotu, obok konsumenta, o tzw. „klienta podmiotu finansowego”. Pozwoli objąć to zakresem projektowanej regulacji rzeczywisty krąg podmiotów korzystających z usług podmiotów rynku finansowego (nie tylko konsumentów korzystających z usług finansowych).

Co istotne również, projekt nowej ustawy nie przewiduje możliwości podejmowania interwencji przez Rzecznika Finansowego w przypadku skarg poszkodowanych w wypadkach drogowych lub osób uprawnionych z tytułu umowy odpowiedzialności cywilnej, a także rolników z umowy ubezpieczenia budynków

rolnych. Rzecznik Finansowy nie przejmuje w tym zakresie kompetencji Rzecznika Ubezpieczonych<sup>18</sup>.

Projekt ustawy nie przewiduje również możliwości podejmowania przez Rzecznika Finansowego interwencji do ubezpieczycieli na wniosek rolników poszkodowanych na skutek zdarzeń losowych. Projekt ustawy nie daje także Rzecznikowi Finansowemu możliwości podejmowania interwencji do ubezpieczycieli na skutek skarg poszkodowanych dochodzących roszczeń od Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego i Polskiego Biura Ubezpieczycieli Komunikacyjnych. Taką kompetencję posiada dzisiaj Rzecznik Ubezpieczonych i warto ją zachować.

### III.2. Uwagi do projektowanego modelu procedur reklamacyjnych

Projektodawca, mimo że wspomina o tym, iż nowy akt normatywny ma określić tryb rozpatrywania reklamacji - w rzeczywistości, w treści projektu tego nie czyni. Z art. 4 ust. 1 projektu błędnie wynika, że art. 3 ust. 1 pkt a) i b) projektowanej ustawy określają wymogi dotyczące trybu składania reklamacji. Projektowana ustawa tworzy jedynie obowiązek dostarczenia klientowi w chwili zawierania umowy określonych informacji dotyczących procedury składania i rozpatrywania reklamacji. Projektowana ustawa nie określa wspomnianej procedury z wyjątkiem wskazania terminu na udzielenie odpowiedzi na reklamację oraz elementów, które ta odpowiedź powinna zawierać.

Obowiązek dostarczenia informacji o procedurze reklamacji jest w aktualnym brzmieniu pozbawiony sankcji. Nie ma zatem żadnych gwarancji, że obowiązek ten będzie realizowany zgodnie z przepisami ustawy. Możliwym jest w takim przypadku wprowadzenie sankcji cywilnoprawnej w postaci prawa do odstąpienia od zawartej

---

<sup>18</sup> Jak wynika z powszechnie dostępnych informacji Rzecznika Ubezpieczonych, wśród skarg i problemów prowadzonych przez Rzecznika dominują sprawy dotyczące ochrony praw poszkodowanych w wypadkach komunikacyjnych (około 40% spraw kierowanych obecnie do Rzecznika Ubezpieczonych), jak również ubezpieczonych i uposażonych w ramach grupowych umów ubezpieczenia na cudzy rachunek. Konieczne więc wydaje się uwzględnienie tychże osób w nowych przepisach regulujących procedury reklamacyjne podmiotów rynku finansowego.



umowy, jeżeli przy zawarciu umowy, konsument nie został poinformowany o prawie do reklamacji i trybie jej wnoszenia.

Wskazać należy następnie na samą konstrukcję wprowadzanej instytucji reklamacji. Zdecydowano się zobligować podmioty rynku finansowego do zamieszczania stosownych, szczegółowych informacji na temat procedury reklamacyjnej na etapie zawierania umowy z klientami (m.in. dopuszczalna forma złożenia reklamacji oraz termin na jej rozpatrzenie). Podmiot finansowy zobowiązany zostanie do udostępnienia klientowi - w momencie zawierania umowy - uszczegółowionych informacji, dotyczących procedury składania i rozpatrywania reklamacji. Wskazano m.in. treść informacji o sposobach składania przez konsumenta reklamacji (art. 3). W omawianym miejscu regulacji ustawowej rozważyć należałoby jednak wprowadzenie wyraźnego zapisu wskazującego na konieczność zamieszczania informacji o możliwości składania reklamacji i trybu jej rozpatrywania w samej umowie, albo też załączniku do niej.

Projektodawca zdecydował się na ustalenie generalnej zasady, zgodnie z którą każdy podmiot będzie zobligowany do rozpatrzenia reklamacji w terminie 30 dni (por. art. 5 projektowanej ustawy). Jak się wydaje, wskazany termin jest terminem optymalnie określonym, jako czas potrzebny do tego, aby podmiot finansowy mógł ustosunkować się do treści przedłożonej przez konsumenta reklamacji. Dodać jednak należy, że „w szczególnie skomplikowanych przypadkach” przewidziano możliwość wydłużenia tegoż terminu do 60 dni, jednak przy zachowaniu dodatkowych warunków formalnych, włącznie z obowiązkowym powiadomieniem klienta o zaistniałych okolicznościach. W art. 6 projektowanej ustawy, jako przesłankę dwukrotnego wydłużenia terminu rozpatrzenia reklamacji wskazano bowiem „uzasadnione przeszkody niezależne od podmiotu rynku finansowego”.

W treści projektowanego art. 8 wskazano jednocześnie elementy, jakie powinna zawierać odpowiedź podmiotu finansowego na wniesioną reklamację w przypadku jej uwzględnienia. Do tychże elementów zalicza się w pierwszej kolejności tzw. uzasadnienie prawne i faktyczne. Za jeszcze bardziej istotną uznać należy konstrukcję zawartą w projektowanym art. 9, gdzie precyzyjnie opisano obowiązki informacyjne podmiotu finansowego powstające wówczas, kiedy nie

zamierza on uwzględnić treści złożonej reklamacji. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku nieuwzględnienia ewentualnych roszczeń klienta treść odpowiedzi powinna również zawierać pouczenie o: 1) możliwości i sposobie ewentualnego odwołania się od stanowiska zawartego w odpowiedzi na reklamację, jeżeli podmiot rynku finansowego przewiduje tryb odwoławczy; 2) możliwości skorzystania z instytucji mediacji lub sądu polubownego bądź innego mechanizmu polubownego rozwiązywania sporów, w przypadku gdy podmiot rynku finansowego przewiduje taką możliwość; 3) możliwości wystąpienia z wnioskiem o rozpatrzenie sprawy do Rzecznika Finansowego; 4) możliwości wystąpienia z powództwem do sądu powszechnego.

Co istotne, projektowana regulacja zakłada dosyć istotny mechanizm ochrony interesów konsumenta w przypadku przekroczenia przez podmiot finansowy terminu rozpatrzenia reklamacji (30-dniowego i odpowiednio, 60-dniowego). W opinii twórców projektu aktu normatywnego, „[...] niezbędnym czynnikiem dla prawidłowego funkcjonowania wprowadzanych przepisów jest umieszczenie w regulacji stosownej sankcji. W przedmiotowej materii, w sytuacji niedochowania narzuconych terminów, będzie to uznanie, iż podmiot rynku finansowego rozpatrzył reklamację pozytywnie, tj. zgodnie z wolą wnoszącego” .

Co do treści art. 8 lit. a) projektowanej ustawy, użyte tam sformułowanie "chyba, że nie wymaga tego charakter podnoszonych zastrzeżeń" wydaje się wysoce nieprecyzyjne. Przyjęcie powyższej konstrukcji powoduje, że to prawdopodobnie do oceny przedsiębiorcy sektora finansowego pozostanie ocena, czy dana reklamacja będzie zawierała uzasadnienie prawne i faktyczne. Pojawia się zatem ryzyko, że procedura reklamacji w wielu przypadkach stanie się instytucją martwą. Należy również zawrzeć stwierdzenie, że wyłączenie obowiązku przedstawiania uzasadnienia faktycznego i prawnego w odpowiedzi na reklamację w sytuacji, w której podmiot świadczący usługi finansowe w całości uwzględnia podniesione w reklamacji zastrzeżenia. Rozwiązanie to byłoby w istocie analogiczne do rozwiązania zawartego w projektowanym art. 7.

Zgodnie z art. 7 projektowanej ustawy, w przypadku niedochowania terminu reklamację uważa się za rozpatrzoną zgodnie z wolą wnoszącego (klienta).

Faktycznie więc brak wystarczającego zaangażowania w rozpatrzenie reklamacji przez podmiot finansowy kreuje stan milczącej zgody na rozpatrzenie reklamacji zgodnie z treścią i zakresem żądania konsumenta. Instytucja ta budzi jednakże poważne wątpliwości. W wielu przypadkach skomplikowanie stanów faktycznych i prawnych może utrudniać właściwe rozpatrzenie reklamacji w ustawowo określonym terminie. Zważyć należy również na fakt, że wielkość środków finansowych powiązanych z treścią reklamacji i ich ewentualna dystrybucja wskazywałaby na konieczność rzeczywistej i dokładnej oceny sprawy. Takie podejście oparte na milczącym uznaniu reklamacji po upływie terminu może rzeczywiście wydawać się „prokonsumenckie”, jednakże nie pozwala budować zaufania do całego sektora rynku finansowego oraz nie jest zgodne z zasadą pewności obrotu gospodarczo-prawnego. Zdarzają się bowiem próby wymuszania określonych roszczeń przez nieuczciwych konsumentów - dotyczy to zwłaszcza rynku funkcjonowania towarzystw funduszy inwestycyjnych.

Projektodawca zdecydował się także wskazać na przykładowe wyliczenie elementów treści odpowiedzi na reklamację, a także niezbędne pouczenia. Dodatkowo, zdecydowano się zobligować podmioty rynku finansowego do zamieszczania stosownych, szczegółowych informacji na temat procedury reklamacyjnej na etapie zawierania umowy z klientami (m.in. dopuszczalna forma złożenia reklamacji oraz termin na jej rozpatrzenie).

Zgodnie z art. 9 projektowanej ustawy, w przypadku nieuwzględnienia ewentualnych roszczeń klienta treść odpowiedzi powinna również zawierać pouczenie o:

- a) możliwości i sposobie ewentualnego odwołania się od stanowiska zawartego w odpowiedzi na reklamację, jeżeli podmiot rynku finansowego przewiduje tryb odwoławczy,
- b) możliwości skorzystania z instytucji mediacji lub sądu polubownego bądź innego mechanizmu polubownego rozwiązywania sporów, w przypadku gdy podmiot rynku finansowego przewiduje taką możliwość,
- c) możliwości wystąpienia z wnioskiem o rozpatrzenie sprawy do Rzecznika Finansowego,

d) możliwości wystąpienia z powództwem do sądu powszechnego.

Treść art. 9 lit. c oraz art. 13 pkt 1 projektu wykazuje poważne niekonsekwencje. W pierwszym z przywołanych przepisów mowa jest o możliwości wystąpienia z wnioskiem o rozpatrzenie sprawy do Rzecznika Finansowego, zaś w drugim określa się kompetencję Rzecznika Finansowego do rozpatrywania nie tylko wniosków, ale również skarg wniesionych w indywidualnych sprawach na skutek nieuwzględnienia roszczeń klienta przez podmiot rynku finansowego w trybie rozpatrywania reklamacji.

#### IV. Instytucja Rzecznika Finansowego

##### IV.1. Wprowadzenie instytucji Rzecznika Finansowego

Przedłożony przez grupę posłów projekt ustawy przewiduje ponadto powołanie instytucji Rzecznika Finansowego, którego podstawowym zadaniem będzie reprezentowanie interesów klientów podmiotów rynku finansowego. Rzecznik Finansowy ma stanowić „szczególnego rodzaju instancję odwoławczą w trybie rozpatrywania reklamacji przez podmioty rynku finansowego”<sup>19</sup>.

W chwili obecnej brak jest w szeroko rozumianym systemie organów administracji publicznej podmiotu, którego zadaniem byłoby rozpatrywanie wniosków, bądź skarg o zbadanie indywidualnej, negatywnie rozpatrzonej reklamacji (po wyczerpaniu trybu reklamacyjnego). Wyłącznie w ograniczonym zakresie przedmiotowym spraw objętych omawianym projektem dzisiaj kompetencje do rozstrzygnięcia części takich sporów posiada Rzecznik Ubezpieczonych.

##### IV.2. Wątpliwości związane z przekształceniem instytucji Rzecznika Ubezpieczonych w instytucję Rzecznika Finansowego

Projektodawcy wskazują - słusznie, iż tworzony system powinien gwarantować rozstrzygnięcie wszelkich sporów przede wszystkim, właśnie na etapie funkcjonowania nowoutworzonego podmiotu administracji. W takim przypadku,

---

<sup>19</sup> Por. Uzasadnienie do projektu ustawy.

drogę sądową należy więc traktować jako ultima ratio. Przyjęte założenie należy uznać za interesujące i słuszne.

Co do kwestii związanych z organizacją nowego podmiotu, to wskazać należy że projektodawca zakłada utworzenie tejże instytucji w oparciu o już funkcjonującą instytucję Rzecznika Ubezpieczonych. Jak zaznaczono to już powyżej „obszar kompetencyjny” będzie obejmował wszystkie sektory rynku finansowego. Jak się wydaje, proponowane rozwiązanie nie jest zasadne w chwili obecnej. Przedłożony przez grupę posłów projekt ustawy przewiduje krótkie vacatio legis. Utworzenie instytucji Rzecznika Finansowego na bazie Rzecznika Ubezpieczonych może spowodować wysoką nieefektywność tegoż systemu.

Obecnie funkcjonujący Rzecznik Ubezpieczeniowy korzysta z aparatu pomocniczego skupiającego w swej strukturze grupę kilkudziesięciu (40) pracowników rozpatrujących kilkadziesiąt tysięcy skarg na funkcjonowanie podmiotów ubezpieczeniowych. Założenie oparcia funkcjonowania nowej instytucji - Rzecznika Finansowego w oparciu o istniejący już aparat organizacyjny Rzecznika Ubezpieczonych, skonstruowany „wielkościowo” na potrzeby ograniczonych kompetencji tego ostatniego może spowodować wyłącznie paraliż organizacyjny takiej nowoutworzonej instytucji. Z tego też powodu należałoby postulować raczej utrzymanie rozdzielności instytucji Rzecznika Ubezpieczonych oraz tworzonego Rzecznika Finansowego. Pozwoli to wykonywać efektywnie kompetencje ochrony konsumentów korzystających z usług finansowych, jak również szczególnego typu tychże usług, jakimi są usługi ubezpieczeniowe. W powyższej sytuacji należałoby zakładać ewentualne połączenie kompetencji obu tychże instytucji w perspektywie - zapewne - kilkuletniej. Wprowadzenie projektowanej regulacji prawnej powinno w przyszłości być bowiem związane z wchłonięciem kompetencyjnym i organizacyjnym istniejącego w chwili obecnej systemu ochrony konsumentów rynku ubezpieczeniowego w ramach Rzecznika Ubezpieczonych do nowoprojektowanej instytucji Rzecznika Finansowego. Ponadto, określając termin wejścia w życie ustawy należałoby brać pod uwagę rok budżetowy i konieczność zastąpienia planu finansowego Rzecznika Ubezpieczonych planem finansowym

Rzecznika Finansowego. Powyższe argumenty wskazują na konieczność przesunięcia czasowego funkcjonowania Rzecznika Ubezpieczonych.

Dodać należy, że w przypadku utrzymania założenia utworzenia nowej instytucji jaką będzie Rzecznik Finansowy z jednoczesną (nie przesuniętą choćby w czasie) likwidacją Rzecznika Ubezpieczonych, konieczne będzie wprowadzenie znacznie bardziej rozbudowanych zasad normujących choćby kwestie przejmowania spraw prowadzonych w zakresie dotychczasowej właściwości Rzecznika Ubezpieczonych.

Jak się wydaje, konieczne będzie, co najmniej, określenie następujących zasad:

- postępowania wszczęte i niezakończone przez Rzecznika Ubezpieczonego przed dniem wejścia w życie ustawy toczą się przed Rzecznikiem Finansowym.
- wnioski Rzecznika Ubezpieczonych złożone do Sądu Najwyższego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy przejmuje Rzecznik Finansowy.

#### IV.3. Uwagi co do trybu powoływania Rzecznika Finansowego

Przedłożony projekt ustawy precyzuje tryb powoływania Rzecznika Finansowego, wskazuje na wymagania stawiane osobie, która może sprawować przedmiotowy urząd oraz określa zasady jego funkcjonowania. Powyższe rozwiązania nie budzą większych wątpliwości. Do rozważenia pozostaje może jedynie kwestia tego, czy wśród wymogów stawianych kandydatowi na Rzecznika Finansowego nie powinno się jednak wskazać, iż powinien on posiadać ukończone studia wyższe z zakresu prawa, ekonomii lub nauk o zarządzaniu (w projekcie ustawy mowa wyłącznie o „ukończeniu studiów wyższych” - por. art. 10 ust. 2 pkt 2). Warto byłoby również w projektowanym art. 10 nowej ustawy wprowadzić zapis mówiący o tym, że w przypadku odwołania Rzecznika Finansowego przed upływem kadencji, lub w przypadku wygaśnięcia czteroletniej kadencji osoby piastującej funkcję Rzecznika, osoba taka pozostaje na stanowisku do czasu powołania nowej osoby przez Prezesa Rady Ministrów.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 nowoprojektowanej regulacji prawnej, Rzecznika Finansowego, powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do

spraw instytucji finansowych. Dodać należy w tym miejscu, że w akcie kreującym obecnie istniejącą instytucję Rzecznika Ubezpieczonych wskazano, iż powołuje się go „na wspólny wniosek ministra właściwego do spraw instytucji finansowych i ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego”. Wydaje się więc, że jeżeli doszłoby do zakładanej likwidacji instytucji Rzecznika Ubezpieczonych i zastąpienia go instytucją Rzecznika Finansowego, koniecznym byłoby utrzymanie współdziałania tychże dwóch ministrów przy powoływaniu przez premiera osoby piastującej funkcję Rzecznika Finansowego.

Z uwag szczególnych odnoszących się do kwestii powoływania Rzecznika Finansowego, to należałoby zmienić treść art. 10 ust. 2 pkt 3 projektowanej ustawy, ze sformułowania „korzysta w pełni z praw publicznych” na sformułowanie „korzysta z pełni praw publicznych”.

#### IV.4. Aparat organizacyjny Rzecznika Finansowego (uwagi do projektowanych przepisów)

Rzecznik Finansowy będzie wykonywał swoje zadania przy pomocy podległego mu Biura Rzecznika. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 1, pracownicy Biura Rzecznika nie mogą m.in. być akcjonariuszami (udziałowcami), członkami władz, wykonywać obowiązków członka zarządu lub rady nadzorczej podmiotów rynku finansowego oraz wykonywać czynności związanych z działalnością w zakresie świadczenia usług przez te podmioty. Rozwiązanie takie wydaje się jednakże zbyt daleko idące. Wskazać należy bowiem w tym miejscu, że nawet w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym, pracownicy KNF nie podlegają całkowitemu wyłączeniu od możliwości posiadania akcji podmiotów nadzorowanych przez KNF. Art. 15 tejże ustawy określa, że Przewodniczący Komisji, jego Zastępcy, członkowie Komisji oraz pracownicy Urzędu Komisji nie mogą być akcjonariuszami lub udziałowcami podmiotów podlegających nadzorowi Komisji, z wyjątkiem posiadania akcji dopuszczonych do obrotu zorganizowanego, w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi.

Zgodnie z zapisem zawartym w art. 18 ust. 2 pkt 1 pracownicy Biura Rzecznika nie mogą być również członkami organów tych podmiotów, ani podejmować w nich zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, umowy zlecenia, umowy o dzieło, umowy agencyjnej albo na podstawie innej umowy o podobnym charakterze, ani wykonywać innych czynności, które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Rozwiązanie powyższe uznać należy za słuszne.

W dalszej części niniejszego przepisu wskazano jednak, że pracownicy Biura Rzecznika Finansowego nie mogą wykonywać wszelkich innych czynności, które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Zaproponowana regulacja jest niepotrzebna. Wynika to z faktu, iż treść art. 17 projektu ustawy przewiduje, że do pracowników Biura Rzecznika stosuje się odpowiednio przepisy o służbie cywilnej. Tymczasem, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>20</sup>, członek korpusu służby cywilnej nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia bez pisemnej zgody dyrektora generalnego urzędu ani wykonywać czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do służby cywilnej. W związku z powyższym, projektowany art. 18 stanowi wyłącznie powielenie istniejącego już rozwiązania.

Na końcu w tym przypadku powstaje również pytanie, o to czy po likwidacji Rzecznika Ubezpieczonych pozostanie w systemie instytucjonalnym organ opiniodawczo-doradczy Rzecznika, czy też zostanie on zlikwidowany, czy też powstanie podobne ciało (art. 25 ustawy o nadzorze finansowym i Rzeczniku Ubezpieczonych przewiduje istnienie takiego organu).

#### IV.5. Uwagi do przepisu kształtującego zasady finansowania instytucji Rzecznika Finansowego

---

<sup>20</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 1111 ze zm.



Koszty działalności tej instytucji mają ponosić - analogicznie do sposobu finansowania działalności Rzecznika Ubezpieczonych - przez podmioty rynku finansowego, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie. Szczegółowe stawki opłat wnoszonych na pokrycie kosztów funkcjonowania Rzecznika Finansowego określone zostaną w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw instytucji finansowych.

Powyższe założenia budzą jednak pewne wątpliwości. Nieprecyzyjne regulacje w tym zakresie powodują, że będą istniały trudności w ustaleniu wysokości należnych wpłat od poszczególnego podmiotu rynku finansowego, istotnego doprecyzowania wymagają podstawy ustalenia wysokości wpłaty na finansowanie dla podmiotów w wielu ze wskazanych przypadków. W aktualnym brzmieniu projektowanego przepisu nie można ustalić momentu, w którym ustala się aktywa bilansowe banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, okresu czasu, za który ustala się wartość umów przenoszących prawa w przypadku firm inwestycyjnych.

Rzecznik Finansowy w praktyce będzie miał problem w weryfikacji podstaw ustalenia wpłat od konkretnego podmiotu, jeżeli dane będące podstawą ustalenia wpłat nie będą publikowane. Rzecznik będzie miał poważne problemy z ustaleniem wysokości sum bilansowych, wartości transakcji, i in. Z powyższego powodu, koniecznym byłoby wprowadzenie obowiązku przekazywania przez podmioty rynku finansowego danych niezbędnych do ustalenia wysokości wpłat. Termin wykonania tego zobowiązania można powiązać z terminami sporządzania sprawozdań finansowych. Uwagę taką zgłosił również w swej opinii do projektu ustawy Rzecznik Ubezpieczonych.

W nawiązaniu do powyższego, należałoby również zobowiązać ministra właściwego do spraw gospodarki oraz Przewodniczącego KNF do przekazywania do końca stycznia każdego roku kalendarzowego, na wniosek Rzecznika Finansowego, listy przedsiębiorców prowadzących działalność, o której mowa w projektowanym art. 2 pkt 3. To pomoże ustalać rzeczywisty zakres podmiotów zobowiązanych ponosić koszty funkcjonowania Rzecznika Finansowego.

### IV.6.Kompetencje Rzecznika Finansowego do wytaczania powództw w sprawach dotyczących nieuczciwej konkurencji

Na szczególną uwagę zasługuje przede wszystkim wyposażenie tejże nowej instytucji w kompetencję do wytaczania powództwa na rzecz klientów w sprawach dotyczących nieuczciwej praktyki rynkowej dotyczącej działalności podmiotów rynku finansowego, jak również - za zgodą powoda - uprawnienie do wzięcia udziału w toczącym się już postępowaniu sądowym. W takim wypadku mają mieć zastosowanie odpowiednio przepisy o prokuratorze (art. 19 ust. 3a) projektowanego aktu normatywnego).

W art. 19 ust. 4a in fine projektu ustawy odesłanie do przepisów o prokuratorze wydaje się jednakże nieprawidłowe. Jeżeli intencją projektodawcy jest wskazanie, że Rzecznik Finansowy może żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych oraz wziąć udział w toczącym się postępowaniu na prawach przysługujących prokuratorowi, należy to w ten wyraźny sposób określić lub zawrzeć odesłanie do przepisów kodeksu postępowania cywilnego.

O ile przyznanie tego typu kompetencji uznać należy za w pełni zasadne, to jednak zakres tegoż uprawnienia dla przyszłej instytucji Rzecznika wydaje się zbyt ograniczony. Sugerować należałoby znaczne rozszerzenie w zakresie możliwości wytaczania wszelkich powództw cywilnoprawnych. Za modelowy w tym przypadku uznać należy przepis zawarty w art. 6 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, w którym przyznano określone kompetencje Przewodniczącemu KNF. Wskazano w nim bowiem, że w sprawach cywilnych wynikających ze stosunków związanych z uczestnictwem w obrocie na rynku finansowym albo dotyczących podmiotów wykonujących działalność na tym rynku Przewodniczącemu KNF przysługują uprawnienia prokuratora wynikające z przepisów KPC.

Za szczególnie w takim przypadku można byłoby uznać uprawnienie do wytaczania powództw do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o uznanie określonego postanowienia wzorca umowy za niedozwolony.

### IV.7. Inne kompetencje Rzecznika Finansowego

Działalność Rzecznika Finansowego, jako reprezentanta interesów klientów podmiotów rynku finansowego, nie może ograniczać się jedynie do rozpatrywania indywidualnych skarg i wniosków związanych z rozpatrywaniem reklamacji. W związku z powyższym, zgodnie z zamysłem projektodawców jego kompetencje obejmować będą także: opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących organizacji i funkcjonowania podmiotów rynku finansowego, występowanie do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących organizacji i funkcjonowania rynku finansowego w razie zaistnienia takiej potrzeby, informowanie właściwych organów nadzoru i kontroli o dostrzeżonych nieprawidłowościach w działaniu podmiotów rynku finansowego, stwarzanie możliwości polubownego i pojednawczego rozstrzygnięcia sporów między klientami podmiotów rynku finansowego a tymi podmiotami, inicjowanie i organizowanie działalności edukacyjnej i informacyjnej w dziedzinie ochrony interesów klientów podmiotów rynku finansowego, a także - w określonych przypadkach - przeprowadzanie postępowania mediacyjnego. Należy w pełni poprzeć to szerokie i dosyć precyzyjne określenie jego „kompetencji pozaorzeczniczych”.

W ocenie projektodawcy transparentność działań Rzecznika Finansowego zapewnić będzie nałożenie obowiązku corocznego składania Prezesowi Rady Ministrów, w terminie 60 dni od zakończenia roku kalendarzowego, sprawozdania ze swojej działalności oraz uwag o stanie przestrzegania prawa i interesów klientów podmiotów rynku finansowego. Będzie ono jawne i dostępne dla wszystkich zainteresowanych. Poprzeć należy w pełni ustanowienie tego typu wymogów w projektowanym akcie normatywnym.

### IV.8. Zasady współpracy z innymi organami

Zgodnie z projektowanym art. 12, w celu realizacji ustawowych zadań Rzecznik Finansowy współpracuje w szczególności z krajowymi i zagranicznymi organizacjami konsumenckimi oraz z Rzecznikiem Praw Obywatelskich. Zasady

współpracy Rzecznika Finansowego z krajowymi i zagranicznymi organizacjami konsumenckimi oraz z Rzecznikiem Praw Obywatelskim, o której mowa w art. 12 projektu wymagają doprecyzowania. Ponadto projektowane brzmienie wspomnianego przepisu nie stanowi podstawy prawnej dla współpracy Rzecznika Finansowego z Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak również jego współpracy z Komisją Nadzoru Finansowego. Mając na względzie zakres kompetencji przywołanych organów oraz zważając na projektowany przepis art. 19 ust. 1 pkt 2 przewidujący, że Rzecznik Finansowy podejmuje czynności między innymi na wniosek właściwych organów nadzoru, wydaje się, że taka współpraca byłaby pożądana.

#### IV.9. Zakres proponowanego poszerzenia kompetencji Rzecznika Finansowego

Jak się wydaje, zakres kompetencji Rzecznika Finansowego nie jest w chwili obecnej wystarczający i powinien ulec rozszerzeniu. Poniżej zaprezentowano podstawowe kierunki tego ewentualnego poszerzenia projektowanej regulacji normatywnej.

##### IV.9.1. Kompetencja do przedkładania wniosku na podstawie art. 60 par. 2 ustawy o Sądzie Najwyższym

Wskazać należy, że przedłożony projekt ustawy pomija niezwykle ważny aspekt przyszłej działalności Rzecznika Finansowego. W przekonaniu autora opinii, Rzecznik Finansowy (podobnie zresztą jak ma to miejsce obecnie w stosunku do Rzecznika Ubezpieczonych) powinien posiadać kompetencję do składania wniosku do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie rozbieżności w wykładni prawa (na podstawie art. 60 par. 2 ustawy o Sądzie Najwyższym). Jeżeli bowiem, w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego ujawnią się rozbieżności w wykładni prawa, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego może przedstawić wniosek o ich rozstrzygnięcie Sądowi Najwyższemu w składzie

siedmiu sędziów lub innym odpowiednim składzie (por. art. 60 par. 1 ustawy o Sądzie Najwyższym).

Pominięcie w projekcie ustawy nowelizacji art. 60 par. 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym będzie miało taki skutek, że poprzez likwidację Rzecznika Ubezpieczonych i powołanie w jego miejsce Rzecznika Finansowego nastąpi uszczuplenie kompetencji nowego Rzecznika o prawo do kierowania zapytań do Sądu Najwyższego o wykładnię przepisów w istotnych dla klientów sprawach.

#### IV.9.2. Rzecznik Finansowy jako oskarżyciel publiczny w sprawach o wykroczenia przeciwko prawom konsumenta

W celu istotnego wzmocnienia ochrony praw konsumentów usług rynku finansowego warto rozważyć przyznanie Rzecznikowi Finansowemu statusu oskarżyciela publicznego w przypadkach popełniania przez instytucje finansowe wykroczeń przeciwko konsumentom.

#### IV.9.3. Kompetencja do posiadania statusu podmiotu na prawach strony według przepisów KPA

Należałoby przyznać Rzecznikowi Finansowemu status podmiotu na prawach strony zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. W przekonaniu autora niniejszego stanowiska zasadne byłoby przyznanie prawa do inicjowania postępowania przed organem administracji publicznej. Rzecznik Finansowy powinien móc żądać wszczęcia postępowania tylko w sprawie indywidualnej, załatwianej w drodze decyzji administracyjnej przez organ administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Rzecznik Finansowy powinien również posiadać prawo do dołączenia, do trwającego już postępowania. Do rozważenia pozostaje jeszcze stworzenie możliwości inicjowania trybów nadzwyczajnych. Przyznanie statusu podmiotu na prawach

strony pozwoliłby Rzecznikowi Finansowemu uczestniczyć w szeregu postępowań prowadzonych m.in. przez KNF, czy też Prezesa UOKiK.

#### IV.9.4. Kompetencje do nakładania administracyjnych kar pieniężnych

Wartym rozważenia pomysłem jest dodanie do projektowanej ustawy możliwości wprowadzenia sankcji nakładanych na podmioty w postaci kar pieniężnych za niedostosowanie się do określonych obowiązków kreowanych przez Rzecznika Finansowego. Chodzi na przykład o sytuację nieudzielenia określonych informacji Rzecznikowi w określonym terminie i in.

#### IV.9.5. Zwolnienie z kosztów w sprawach cywilnych

W przekonaniu autora niniejszej opinii, Rzecznik Finansowy powinien zostać zwolniony od kosztów wnoszenia pozwów. Należy w związku z tym uzupełnić art. 96 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Podobna regulacja dotyczy w chwili obecnej m.in. prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i in.

#### IV.9.6. Nałożenie na podmioty rynku finansowego obowiązków informacyjnych wobec Rzecznika Finansowego

Jak się wydaje, skuteczność działania Rzecznika Finansowego zostanie rzeczywiście zagwarantowana jeśli poszerzy się w znaczny sposób obowiązki informacyjne nakładane na podmioty rynku finansowego. Chodziłoby w tym przypadku o nałożenie na tego typu podmioty obowiązków informacyjnych, związanych z koniecznością przekazywania Rzecznikowi do informacji każdego wzorca umowy oraz formularza. Należałoby ten termin określić na 14 dni.

W celu istotnego wzmocnienia interesów ochrony praw konsumentów usług rynku finansowego i efektywnej realizacji obowiązków przez Rzecznika Finansowego należałoby wprowadzić obowiązek przekazywania przez podmioty rynku finansowego informacji o liczbie złożonych przez klientów reklamacji, liczbie

rozpatrzonych pozytywnie i negatywnie reklamacji, średnim czasie rozpatrywania reklamacji, a także liczbie spraw sądowych wszczętych przez klientów podmiotów rynku finansowego po negatywnie rozpatrzonej reklamacji, liczbie wygranych i przegranych spraw sądowych.

#### IV.9.7. Postępowania prowadzone przez Rzecznika Finansowego a ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa

Odrębnym problemem, przed jakim projektodawcy ustawy nie pochylili głowy jest kwestia ewentualnego pozyskiwania informacji uznanych za tajemnicę przedsiębiorstwa w postępowaniach prowadzonych przez poszczególne organy sektora finansowego.

#### V. Postępowanie mediacyjne

Wprowadzenie instytucji postępowania mediacyjnego w obszarze aktywności kompetencyjnej Rzecznika Finansowego uznać należy za rozwiązanie ze wszechmiar pożądane. Instytucja ta, na etapie samego projektu, wydaje się mieć jednakże wyłącznie charakter szcątkowy. Stąd zasadne wydaje się jej dalsze poszerzenie i doprecyzowanie.

Zauważyć należy przede wszystkim, że w Polsce trwają prace nad implementacją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE. Termin implementacji tegoż aktu normatywnego upływa w dniu 9 lipca 2015 r. Nadmienić należy, że toczą się już prace nad ustawą o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich. W projektowanych założeniach do tegoż aktu normatywnego uwzględniono, m.in. uprawnienie Rzecznika Ubezpieczonych do pozasądowego rozstrzygania sporów w myśl regulacji zawartych w dyrektywie. Uprawnienie takie powinno być oczywiście przypisane także Rzecznikowi Finansowemu. Celem dyrektywy jest przyczynianie się do należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego

dzięki zapewnieniu konsumentom możliwości dobrowolnego składania skarg na działania przedsiębiorców do podmiotów oferujących niezależne, bezstronne, przejrzyste, skuteczne, szybkie i uczciwe alternatywne metody rozstrzygania sporów. Podkreślić trzeba, że dyrektywa ta pozostaje bez uszczerbku dla ustawodawstwa krajowego nakładającego obowiązek uczestnictwa w takich postępowaniach, pod warunkiem że ustawodawstwo to nie uniemożliwia stronom korzystania z przysługującego im prawa dostępu do systemu sądowego. Dyrektywa ma zastosowanie do postępowań mających na celu pozasądowe rozstrzygnięcie krajowych i transgranicznych sporów dotyczących zobowiązań umownych wynikających z umów sprzedaży lub umów o świadczenie usług między przedsiębiorcą · mającym siedzibę w Unii a konsumentem mającym miejsce zamieszkania w Unii, poprzez interwencję podmiotu ADR, który proponuje lub narzuca rozwiązanie bądź doprowadza do spotkania stron w celu ułatwienia polubownego rozstrzygnięcia.

Treść projektowanej ustawy wykorzystuje zresztą procedowane obecnie założenia do ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, który ma stanowić implementację dyrektywy 2013/11. Z tego też powodu należy zrewidować treść rozdziału poświęconego postępowaniu mediacyjnemu w projektowanej ustawie, pod kątem zgodności z przedmiotową dyrektywą.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 projektowanej ustawy wskazano, że spór między klientem a podmiotem rynku finansowego może być zakończony w drodze pozasądowego postępowania w sprawie rozwiązywania sporów między klientem a podmiotem rynku finansowego. Poprzeć należy ustanowienie systemu opartego o możliwość jego wszczynania na wniosek konsumenta, jak i z urzędu. Konieczne wydaje się jednak uzupełnienie treści projektowanego art. 23 ust. 6 o zapis wskazujący na to, iż dobrowolna rezygnacja z polubownego rozstrzygnięcia sprawy może nastąpić wyłącznie w formie pisemnej.

Słusznie wskazuje się w projekcie na konieczność obowiązkowego udziału podmiotu rynku finansowego w postępowaniu mediacyjnym (por. art. 23 ust. 3 projektowanej ustawy).



Za istotne należy uznać wprowadzenie możliwości zasięgnięcia przez Rzecznika Finansowego opinii biegłego, zwłaszcza gdy mediacja dotyczy sporu, którego ugodowe rozwiązanie wymaga ustalenia i rozstrzygnięcia kwestii wymagających wiadomości specjalnych,

Jak się wydaje konieczne jest również precyzyjne określenie charakteru opłaty pobieranej z tytułu wszczęcia postępowania mediacyjnego. Zasadne byłoby więc wyraźne wskazanie celu na jaki przeznaczona jest dochód z tytułu pobieranych w tym przedmiocie opłat.

Konieczne wydaje się wprowadzenie prawa stron postępowania mediacyjnego do wyboru określonego mediatora. Za wysoce przydatne uznać należy wprowadzenie możliwości zwolnienia z opłaty za mediację, dla osób które nie mogą jej wnieść z uwagi na sytuację finansową. Zasadne wydaje się również wprowadzenie instytucji mediatora niebędącego pracownikiem Biura Rzecznika Finansowego (z tym powinno być powiązane wyraźne określenie przesłanek jakie musi spełniać osoba wykonująca funkcje takiego mediatora). Należy również wprowadzić rozwiązanie, zgodnie z którym przez wszczęcie mediacji ulega przerwaniu bieg przedawnienia.

#### IV. Zakończenie

Podjęcie prac nad nową regulacją prawną tworzącą procedury reklamacyjne mogące być wykorzystywane przez klientów wszystkich podmiotów rynku finansowego oraz utworzenie nowej instytucji stojącej na straży realizacji tej regulacji (Rzecznika Finansowego) należy przyjąć z zadowoleniem. Brak obecnie precyzyjnych, jednolitych norm prawnych tworzących pewien model ochrony interesów konsumenta na rynku usług finansowych skutkuje brakiem jednolitego standardu w tej materii. Istnieją wyłącznie szczątkowe regulacje w tym przedmiocie. Zauważalny jest brak modelowej regulacji normatywnej w tym obszarze ochrony konsumentów. Podwyższenie poziomu ochrony osób korzystających z usług finansowych poprzez jednoznaczne przesądzenie ustawowe trybu i terminów rozpatrywania przez podmioty rynku finansowego składanych przez ich klientów reklamacji w ramach procedur skargowych jest podstawowym celem założonej

regulacji. Dodać jednak trzeba, iż przedłożony w druku sejmowym nr 3430 projekt nie wypełnia w sposób zadowalający tegoż celu.

Należałoby postulować raczej utrzymanie rozdzielności instytucji Rzecznika Ubezpieczeniowego oraz nowoutworzonego Rzecznika Finansowego. Pozwoli to wykonywać efektywnie kompetencje ochrony konsumentów korzystających z usług finansowych, jak również szczególnego typu tychże usług, jakimi są usługi ubezpieczeniowe. Jeżeli ustawodawca zdecydowałaby się jednak na połączenie w jednej instytucji Rzecznika Finansowego wszystkich tak określonych kompetencji nadzorczych wobec procedur reklamacyjnych wobec podmiotów rynku finansowego, to koniecznym wydaje się przynajmniej kilkuletnie utrzymanie odrębności funkcjonowania Rzecznika Ubezpieczonych. Pozwoli to w sposób właściwy i nienarządzający na długotrwały paraliż tejże instytucji wykonywać przypisane w tym obszarze kompetencyjnym zadania.

Pewnych modyfikacji wymaga również kwestia kształtu organizacyjnego Rzecznika Finansowego i trybu jego powoływania. Jak się wydaje, zachodzi konieczność poszerzenia kompetencji Rzecznika Finansowego, co najmniej o: 1) zwiększenie możliwości składania powództw cywilnoprawnych; 2) przyznanie uprawnień z art. 60 par. 2 ustawy o Sądzie Najwyższym; 3) przyznanie Rzecznikowi Finansowemu statusu podmiotu na prawach strony na podstawie przepisów KPA; 4) przyznanie kompetencji do nakładania administracyjnych kar pieniężnych, przynajmniej w zakresie naruszenia przepisów o obowiązkach informacyjnych wypełnianych przez podmioty nadzorowane.

Znacznych modyfikacji wymaga przebieg procedury reklamacyjnej oraz tryb postępowania mediacyjnego przewidzianego w treści przepisów ustawy.

dr hab. Rafał Stankiewicz  
radca prawny