

# Czy struktura instytucjonalna ochrony konsumenta na rynku usług finansowych wymaga zmian?

Does the institutional structure of consumer protection in the financial services market need to be changed?

*dr hab. Edyta Rutkowska-Tomaszewska*

Pracownik naukowo-dydaktyczny w Instytucie Nauk Ekonomicznych  
Wydziału Prawa Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego  
E-mail: edyta.rutkowska-tomaszewska@uwr.edu.pl; nr ORCID: 0000-0001-9359-7034

## Streszczenie

Celem analizy jest zaprezentowanie w wymiarze ogólnym (a nie szczegółowym) wyzwań dotyczących funkcjonowania struktury instytucjonalnej ochrony konsumenta na rynku finansowym w Polsce (sieci ochrony konsumenta na rynku usług finansowych), zwłaszcza wobec konieczności przeciwdziałania nadużyciom wobec nich, ujawnionym w rzeczywistości pokryzysowej, a zmierzających do zapewnienia im rzeczywistej ochrony. W artykule nie chodzi o szczegółową charakterystykę regulacji prawnych dotyczących statusu i kompetencji funkcjonujących już organów i instytucji ochrony konsumenta usług finansowych, lecz o wskazanie problemów wiodących w ogólnym wymiarze i pewnych propozycji zmian koncepcyjnych w budowie tej infrastruktury ochrony konsumenta usług finansowych i jej umiejscowienia w ramach sieci bezpieczeństwa rynku finansowego.

Autorka, przyjmując jako punkt wyjścia aktualną infrastrukturę ochrony konsumenta na rynku finansowym w Polsce oraz zadania i kompetencje organów ją tworzących (jednak bez ich analizy), podejmuje próbę odpowiedzi na pytania, jakie należałoby podjąć działania (zarówno w sferze regulacyjnej, jak i faktycznej), by podmioty te tworzyły od strony instytucjonalnej (podmiotowej i kompetencyjnej) spójny system, a sieć ochrony konsumenta na rynku finansowym była gwarantem rzeczywistego egzekwowania konsumenckiego prawa rynku finansowego (prawa ochrony konsumenta usług finansowych) w wymiarze tak publicznoprawnym, jak i prywatnoprawnym. W szczególności autorka proponuje elementy składowe, z jakich ta struktura instytucjonalna powinna być zbudowana, i wskazuje, jakie formy współpracy między nimi byłyby wskazane, w szczególności czy istnieje potrzeba stworzenia nowych ciał (nowych elementów) tej struktury wyposażonych w dodatkowe kompetencje i zadania (bez podejmowania jednak szczegółowych rozważań w tym zakresie, a jedynie na poziomie ogólnej koncepcji). Z uwagi bowiem na ograniczone ramy niniejszego opracowania, celem autorki nie jest wyczerpujące zaprezentowanie całej koncepcji i propozycji zmian w strukturze (sieci) ochrony konsumenta na rynku finansowym, a jedynie zasygnalizowanie potrzeby i konieczność podjęcia dyskursu w tym obszarze tak na poziomie teoretycznym, jak i praktycznym.

**Słowa kluczowe:** Rynek finansowy, usługi finansowe, konsument, ochrona konsumenta usług finansowych, prawo rynku finansowego, organy i instytucje ochrony konsumenta usług finansowych, sieć bezpieczeństwa rynku finansowego

## Summary

The aim of this paper is to present in general terms (and not in detail) the challenges concerning the functioning of the institutional structure of consumer protection on the financial market in Poland (consumer protection network on the financial services market), especially in view of the need to counteract the abuses revealed in the post-crisis reality, aimed at providing them with real protection.

It is not about detailed characteristics of legal regulations concerning the status and competences of already functioning bodies and institutions of consumer protection of financial services, but only about indicating problems leading in general dimension and certain proposals of conceptual changes in the construction of this infrastructure of the consumer protection of financial services and its location within the framework of the financial market safety network.

The author, taking as a starting point the current infrastructure of consumer protection in the financial market in Poland and the tasks and competences of the bodies creating it (without their analysis, however), makes an attempt to answer questions that should be undertaken (both in the regulatory and actual), so that these entities create from the institutional (subjective and competence) point of view a coherent system, and the consumer protection network in the financial market was a guarantee of the actual enforcement of consumer financial market law (consumer protection law for financial services), both in the public and private legal dimension.

In particular, the author will propose the components of which this institutional structure should be built and what forms of cooperation between them would be indicated, in particular whether there is a need to create new bodies (new elements) of this structure equipped with additional competences and tasks? (without, however, taking into account detailed considerations in this respect, but only at the level of the general concept). Due to the limited framework of the present study, it is not the Author's goal to present exhaustively the entire concept and proposal of changes in the structure (network) of consumer protection in the financial market, but only to signal the need and necessity to undertake a discourse, both at the theoretical and practical level in this area.

**Key words:** Financial Market, Financial Service, Consumer, Consumer protection in financial services, financial market law, consumer protection authorities and institutions in financial services, financial market safety net.

**JEL:** D18, G10, G18, G21, G28, K29

## Wprowadzenie

W Polsce, choć nie tylko, z uwagi na fakt, że w rzeczywistości pokrzyzowej ujawniono wiele nadużyć i nieprawidłowych praktyk rynkowych na rynku finansowym, co potwierdziły różne raporty i sprawozdania właściwych organów i instytucji (zob. Doradczy Komitet Naukowy przy Rzeczniku Finansowym, 2019), jak również toczące się spory sądowe dotyczące umów o usługi finansowe, konieczność zapewnienia realnej i skutecznej ochrony konsumentom usług finansowych stała się nie tylko aktualnym, ale także niezwykle ważnym problemem.

Pomimo licznych regulacji prawnych, które ulegały w ostatnim czasie dynamicznym zmianom polegającym na rozszerzaniu (zarówno w wymiarze podmiotowym, jak i przedmiotowym) zakresu ochrony i udoskonalania jej mechanizmów, realne jej zapewnienie klientom (zawłaszcza konsumentom) na rynku usług finansowych w Polsce jest wciąż sporym wyzwaniem dla organów państwa — zarówno w wymiarze regulacyjnym (nie tylko w sferze prawa materialnego, ale także procesowego i ustrojowego), jak i faktycznym (w sferze faktycznych i skutecznych działań).

Wynika to z nieustannego i dynamicznego rozwoju rynku usług finansowych, niewydolności i niewystarczającego charakteru dotychczasowych regulacji prawnych (por. Rutkowska-Tomaszewska, 2016), ale także ze specyfiki tych usług. Z jednej strony regulacja prawna ochrony konsumenta usług finansowych (skomplikowana, rozproszona — por. Rutkowska-Tomaszewska, 2015, s. 249–250 — i niejednorodna w swym charakterze prawnym, a przez to niełatwa) zyskiwała coraz bardziej na ważności, o czym świadczą najnowsze akty prawa unijnego<sup>1</sup> oraz implementujące je do porządku krajowego<sup>2</sup> akty prawne (tzw. regulacje sektorowe<sup>3</sup> i tzw. ustawy konsumenckie<sup>4</sup>, które ulegały znacznemu rozbudowywaniu i rozszerzaniu). Z drugiej strony — rzeczywisty i aktualny stan ochrony konsumenta na rynku finansowym mierzony skalą ujawnionych nieprawidłowości i nadużyć nie wygląda zadowalająco. Nasuwa się tym samym pytanie, co dalej należałoby uczynić, by to zmienić.

Dynamiczny rozwój rynku finansowego wiąże się z koniecznością ciągłego modyfikowania regulującego go prawa zarówno prywatnego, jak i publicznego, a specyfika usług finansowych powoduje, że regulacje prawne ich dotyczące nie

ograniczają się jedynie do cywilnoprawnych mechanizmów prawa umów, gdyż są nieadekwatne do oceny tych usług i zachowań instytucji finansowych w relacjach z konsumentem. Prawo umów o świadczenie usług finansowych, zwłaszcza tych konsumenckich, odbiega bowiem znacznie od tradycyjnych i utrwalonych cywilnoprawnych reguł kształtowania stosunków umownych (od „klasycznego” prawa umów Rutkowska-Tomaszewska, 2013, s. 30, zob. także Tereszkievicz, 2015, s. 33).

Przepisy dotyczące ochrony konsumenta usług finansowych mają w istocie charakter publicznoprawny, choć regulują relacje umowne instytucji finansowych, ograniczają także cywilnoprawne mechanizmy kształtowania treści stosunków umownych. Występuje tu zatem zjawisko publicyzacji prawa prywatnego, obecnie już dyskutowane nauce (zob. m.in. Helios, 2013, s. 12 i n.; Zieliński, 2006, s. 99 i n.), które niewątpliwie może rodzić wiele sporów na etapie stosowania i interpretacji prawa, przyczyniając się także do niezrozumienia ich istoty i specyfiki, a przez to także ograniczania skuteczności przewidywanych przez te regulacje prawne mechanizmów ochrony konsumenta usług finansowych.

Aktualne orzecznictwo sądów powszechnych na tle konsumenckich sporów dotyczących stosunków z umów o usługi finansowe (zwłaszcza w zakresie tzw. umów frankowych, umów ubezpieczenia z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym, na tle tzw. proporcjonalnego obniżenia całkowitego kosztu kredytu konsumenckiego, w związku z jego przedterminową spłatą) nie zawsze może bowiem świadczyć o zrozumieniu tej istoty, a z pewnością trudno mówić o ukształtowanej linii orzeczniczej w tym zakresie i egzekwowaniu (w pewnym wymiarze) prawa ochrony konsumenta usług finansowych. Z tych także względów pojawiły się nawet głosy dotyczące konieczności powołania specjalnych sądów do rozstrzygania sporów na rynku finansowym<sup>5</sup>.

Oznacza to, że ochrona klienta, w tym także konsumenta usług finansowych, wymaga regulacji szczególnej, stanowiącej odstępstwo nie tylko od dotychczasowych regulacji prywatnoprawnych, ale nawet od ogólnych reguł ochrony konsumentów na rynku, aby zapewnić jej adekwatność i odpowiedniość do potrzeb konsumenta<sup>6</sup>. Potrzebę szczególnej ochrony klienta, nie tylko nawet konsumenta, usług finansowych coraz częściej zauważa także doktryna prawa prywatnego (szerzej zob. Tereszkievicz, 2015).

Szczególny charakter ochrony konsumenta usług finansowych i tym samym konieczność odrębnej regulacji prawnej usług finansowych wynikającej z ich specyfiki oraz zagrożeń i ryzyka, jakie one za sobą niosą, podkreślony także został przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z 25.10.2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniającą dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylającą dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.Urz. UE L 304, s. 64, ze zm.), a znajduje to swój wyraz w regulacjach sektorowych i konsumenckich dotyczących poszczególnych typów usług finansowych.

Wydaje się, że szczególne (specjalistyczne) podejście do ochrony konsumenta usług finansowych powinno także znaleźć odzwierciedlenie w budowie struktury instytucjonalnej ochrony konsumenta na rynku usług finansowych (tzw. sieci ochrony konsumenta usług finansowych) funkcjonującej w ramach sieci bezpieczeństwa finansowego, a wspólnie tworzących sieć bezpieczeństwa i ochrony rynku finansowego (podejście systemowe).

### **Potrzeba systemowego i specjalistycznego spojrzenia na rynek usług finansowych i ochronę konsumenta na tym rynku**

Ochrona konsumenta na rynku usług finansowych i tym samym przeciwdziałanie wszelkim nadużyciom wobec nich wymaga specjalistycznego, systemowego podejścia i holistycznego spojrzenia z szerszej perspektywy, także gdy idzie o jej wymiar instytucjonalny.

Kryzys finansowy i jego skutki dowiodły, że na rynku finansowym konieczna jest efektywna ochrona konsumenta (Frączek, Mitreğa-Niestrój, 2015, s. 5–15), co także miało wpływ na zmianę paradygmatu regulacyjno-nadzorczego na rynku finansowym i rewizję podejścia do tej ochrony (szerzej por. Monkiewicz, Monkiewicz, 2019, s. 33–51 i powoływana tam literatura; Jurkowska-Zeidler, 2016, s. 193; Pachuca-Smulska, 2018, s. 107–126). Wyraża się ona w konieczności umieszczenia jej także w kontekście stabilności finansowej (szerzej na temat stabilności finansowej i sposobów jej definiowania i perspektyw patrzenia na nią zob. m.in.: Fedorowicz, 2017a; Alińska, Wasiak, 2014; Nieborak, 2017; Fedorowicz, 2017c; Frączak, 2015, s. 67–90; zob. także na ten temat Jurkowska-Zeidler, 2017a, s. 187), i bezpieczeństwa rynku finansowego (rynku usług finansowych) (por. Monkiewicz, Rutkowska-Tomaszewska, 2019, s. 22). Tworzenie na poziomie unijnym, a w konsekwencji — na skutek konieczności implementacji aktów — także krajowym, regulacji prawnych wprowadzających jednolite standardy ochrony konsumenta (klienta) usług finansowych musi być także dopełnione (od strony instytucjonalnej i regulacyjnej) budową na poziomie krajowym (i w niezbędnym zakresie unijnym) sieci bezpieczeństwa (ochrony) konsumenta usług finansowych funkcjonującej w ramach europejskiej sieci bezpieczeństwa rynku finansowe-

go. Prawnej ochronie konsumenta usług finansowych w Unii Europejskiej nadano tym samym charakter strategiczny, warunkujący rozwój transgranicznego świadczenia usług finansowych<sup>7</sup>, a zmiana paradygmatu regulacyjnego i nadzorczego po kryzysie finansowym oznacza konieczność wzmocnienia systemu ochrony klienta na rynku usług finansowych także w wymiarze instytucjonalnym.

Sprawia to z jednej strony, że ochrona klienta instytucji finansowych (w szczególności konsumenta) staje się wyspecjalizowanym obszarem regulacji w ramach prawa rynku finansowego, ale także istotnym elementem nadzoru nad rynkiem finansowym rozumianym nie tylko w dotychczasowym kształcie jako nadzór nad samymi instytucjami finansowymi świadczącymi usługi na rynku finansowym, ale także jako nadzór nad ich praktykami rynkowymi wobec klientów. Z drugiej zaś — tak rozumiany nadzór w skali mikro (in. indywidualny czy bieżący) nad instytucjami finansowymi i ich praktykami rynkowymi — ma dopełnić w swym całokształcie nadzór makroostrożnościowy (na temat kompetencji organów nadzorczych w obszarze ochrony konsumenta usług finansowych zob. m.in. Rutkowska-Tomaszewska 2014a, s. 829–839; Rutkowska-Tomaszewska, 2011, s. 97–112; Fedorowicz, 2017c), w ramach którego także ochrona klienta usług finansowych musi znaleźć swoje właściwe miejsce (nie marginalizowane), z uwagi na nadużycia instytucji finansowych wobec klientów i ich wpływ na ryzyko systemowe przez: zwiększenie prewencyjnego oddziaływania na przedsiębiorców w celu ograniczenia praktyk naruszających interesy konsumentów (m.in. poprzez nagłaśnianie kar, podkreślanie ich nieuchronności czy zacieśnianie współpracy między poszczególnymi instytucjami w zakresie przekazywania informacji o praktykach podlegających sankcjom); intensyfikację i nagłaśnianie kontroli oraz wyników monitoringu rynku wskazujących na występowanie nieprawidłowości; usprawnianie narzędzi wspierających konsumentów w dochodzeniu ich praw.

Takie założenie wymaga nowego podejścia do ochrony instytucjonalnej rynku finansowego i konsumenta jako jego uczestnika, a w konsekwencji wymusza konieczność zmian w (najbliższej) przyszłości w tym obszarze poprzez zwiększenie zakresu podmiotowego, przedmiotowego ochrony, ale także rozszerzenie kompetencji już istniejących odpowiednich organów i instytucji publicznych i zwiększenie form ich aktywności, jak również stworzenie nowych ciał w celu eliminowania nadużyć instytucji finansowych wobec konsumentów.

Ujmowanie problemu ochrony klienta, w szczególności konsumenta usług finansowych, także w kontekście stabilności i bezpieczeństwa rynku finansowego, w tym z perspektywy stabilności i bezpieczeństwa klienta jako jego uczestnika, wydaje się już zatem przesądzone, konieczne i nieuniknione. Niewłaściwe praktyki rynkowe i ich skutki nie mogą być tłumaczone przez pryzmat konieczności zachowania stabilności, a jednocześnie zachowania klienta, często wywoływane nieprawidłowo konstruowanymi, zbyt ryzykownymi produktami finansowymi (które mogą być uznane nawet za niebezpieczne — Pachuca-Smulska, 2018, s. 111) i nadużyciami instytucji finansowych wobec nich i ich skala mogą wpływać na zachwianie stabilności finansowej na rynku.

Powoduje to konieczność zwiększania aktywności organów nadzoru tak na poziomie regulacyjnym (poprzez rozszerzenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego nadzoru o kwestie praktyk rynkowych i produktów finansowych<sup>8</sup>), jak i faktycznym (zob. m.in. Rutkowska-Tomaszewska, Paleczna, 2018, s. 47, 50; Rutkowska-Tomaszewska, 2014b; B. Pachuca-Smulka, 2018, s. 107–126), o czym świadczyć mogą ostatnie zmiany<sup>9</sup> ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>10</sup>. Poza tym, zauważalna jest także tendencja do rozszerzania składu osobowego organu nadzoru nad rynkiem finansowym i nastąpiło już faktyczne włączenie niektórych organów ochrony konsumenta usług finansowych (w przypadku Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>11</sup>) do składu Komisji Nadzoru Finansowego, choć wydaje się to także uzasadnione w odniesieniu do Rzecznika Finansowego. Poza tym zgłaszane są także postulaty włączenia Rzecznika Finansowego<sup>12</sup> w prace organów nadzoru makroostrożnościowego (Komitetu Stabilności Finansowej), co wydaje się nieuniknione.

Stało się to także zauważalne w kontekście działań unijnych organów nadzoru nad rynkiem finansowym i możliwych działań ochronnych w odniesieniu do ochrony konsumenta na tym rynku<sup>13</sup>.

Z tych powodów ochrona klienta na rynku finansowym zyskuje wymiar makroostrożnościowy z uwagi na dostrzeżone w rzeczywistości pokryzysowej — zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym — zależności pomiędzy aktywnościami instytucji finansowych i ich klientów oraz ich potencjalnym wpływem na generowanie ryzyka systemowego. Regulacje prawne o charakterze prywatnoprawnym dotyczące relacji umownych na rynku finansowym między instytucjami i ich klientami muszą być „wspierane” i uzupełnione regulacjami publicznoprawnymi, w celu zapewnienia bezpieczeństwa przejrzystości, rzetelności i uczciwości na rynku konsumentskich produktów i usług finansowych.

Rynek finansowy i rynek usług finansowych to ten sam rynek widziany jedynie z innej perspektywy. Nie można oddzielać stabilności i bezpieczeństwa rynku finansowego — rozumianych dotychczas jako stabilność i bezpieczeństwo instytucji finansowych — od stabilności i bezpieczeństwa konsumenta na tym rynku, będącego klientem i odbiorcą usług finansowych tychże instytucji. Innymi słowy, mówiąc o bezpieczeństwie i stabilności rynku finansowego, nie można oddzielać ich od stabilności i bezpieczeństwa konsumenta usług finansowych, gdyż jest on jego „elementem” (częścią składową) jako uczestnik tego rynku i odbiorca usług finansowych.

Wyzwaniem staje się poszukiwanie rozwiązań stanowiących kompromis między interesem konsumentów a dobrem publicznym, jakim jest zapewnienie stabilności i bezpieczeństwa rynku finansowego i instytucji na nim funkcjonujących (takie wyzwania wskazali uczestnicy seminariów *Prawo rynku finansowego*. por. Jurkowska-Zeidler, Olszak, 2016, s. 208; Jurkowska-Zeidler, 2017a, s. 187–201) oraz przywrócenie zachwianego zaufania do rynku finansowego i instytucji finansowych, które także nim jest (Nieborak, 2017; Rutkowska-Tomaszewska, 2018). Brak ingerencji w te relacje w związku z ewidentnymi nadużyciami instytucji finansowych wobec klientów (w postaci niedozwolonych klauzul umownych, mis-sellingu usług finansowych, nieuczciwych praktyk rynkowych

itp.) nie powinien być tłumaczony ryzykiem zachwiania stabilności rynku finansowego. W związku z koniecznością zachowania stabilności instytucji finansowej i rynku finansowego ingerencja państwa w stosunki cywilnoprawne między instytucjami finansowymi a ich klientami — tak na poziomie regulacyjnym, jak i wykonawczym — wydaje się nie tylko konieczna, ale wręcz niezbędna. Chodzi tu także o pewne interwencje na „przedpolu” nadużyć, by do nich nie dochodziło w ogóle lub by minimalizować niekorzystne dla prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego zjawiska, jak również redukować skalę ich występowania. Wprawdzie pamiętać należy, że każda ingerencja ustawodawcy w relacje zachodzące na rynku finansowym, podjęta w ochronie jednej ze stron umów, musi być rozważona także z punktu widzenia interesu publicznego (stabilność rynku finansowego), jednak nie może to oznaczać przyzwolenia na nadużycia instytucji finansowych wobec klientów, gdyż te godzą także w istotne dla prawidłowego jego funkcjonowania dobro, jakim jest zaufanie (na ten temat szerzej Rutkowska-Tomaszewska, 2018).

Konieczne jest zatem wzmocnienie i zsynchronizowanie ochrony konsumenta na rynku usług finansowych w wymiarze instytucjonalnym, zapewniające jej systemowe ujęcie, zacieśnienie i sformalizowanie współpracy poszczególnych instytucji publicznych funkcjonujących w ramach sieci bezpieczeństwa rynku finansowego i klienta (konsumenta) instytucji finansowych.

Chodzi zatem o stworzenie systemu ochrony konsumenta na rynku usług finansowych opartego na zabezpieczeniu praw konsumentów, obejmującego zapewnienie skutecznego egzekwowania przepisów przewidujących mechanizmy ich ochrony, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniego poziomu edukacji i świadomości finansowej oraz nieskrępowanego funkcjonowania rynku finansowego. Rynek ten jednak musi być poddany nadzorowi publicznemu (obejmującemu nadzór nad instytucjami finansowymi i nadzór nad ich praktykami rynkowymi), wspomaganemu także przez skuteczny system kontroli wewnętrznej i compliance, obejmujący także swoim zakresem przedmiotowym relacje umowne z klientami i praktyki rynkowe stosowane w tym zakresie, którego prawidłowe funkcjonowanie objęte będzie także nadzorem. Na rynku finansowym i w regulacjach prawnych dotyczących jego funkcjonowania (prawie rynku finansowego) — zarówno na etapie ich tworzenia, jak i stosowania, nie może pomijać wartości moralnych, w tym człowieka jako wartość samą w sobie (por. Nieborak, 2016), będącego w relacjach z instytucją finansową konsumentem — jego centrum i najsłabszym uczestnikiem, niewyposażonym w wyczerpujący zasób informacji o istocie, naturze i ryzyku związanym z usługą i produktem finansowym, by w pełni podejmować racjonalne decyzje. Tym samym należałoby zwrócić uwagę na problem nieracjonalnych wyborów konsumentów (szerzej zob. Wasilik, 2014, s. 66–74; A. Lewicka-Strzałecka, 2018; Zaleśkiewicz, 2013, s. 359; Wilkin, 2015; Gemzik-Selwach, 2017), uwzględniając w tym zakresie dorobek ekonomii behawioralnej (zob. szerzej Nieborak, 2016, s. 225) oraz nurtu *business and human rights* (szerzej Nieborak, 2019, s. 72–85), gdyż w wyniku akceptacji przesłania, że „chciwość jest dobra”, stworzyło się nie tylko korzystne podłoże do toksycznej finansyzacji życia,

ale i toksycznych teorii w ekonomii (szerzej Mączyńska, Pysz, 2016; Wilkin, 2015, s. 21; Wolska, 2018 i powoływana tam literatura).

Zgodnie z aktualnymi, pokryzysowymi trendami w zakresie ochrony konsumenta na rynku finansowym konieczne jest zwiększanie aktywności organów nadzoru tak na poziomie regulacyjnym (przy rozszerzeniu zakresu podmiotowego o nowe kategorie podmiotów rynku finansowego i przedmiotowy nadzór — obejmujące nie tylko gospodarkę finansową i inne sfery funkcjonowania nadzorowanych instytucji finansowych), jak i faktycznym i tym samym stworzenie spójnego od strony instytucjonalnej systemu ochrony konsumenta usług finansowych, obejmującego nadzór nad instytucjami finansowymi i ich praktykami rynkowymi. Chodzi o zapewnienie ścisłej współpracy między organami sprawującymi ten nadzór rozumiany szeroko jako możliwość podjęcia prawem przewidzianych interwencji za pomocą wskazanych środków (instrumentów), w określonej sytuacji, czyli — nadzór nad instytucjami finansowymi zwany nadzorem nad rynkiem finansowym (realizowany przez KNF), nadzór nad praktykami rynkowymi (realizowany przez Prezesa UOKiK i w pewnym sensie Rzecznika Finansowego) w wymiarze indywidualnym (realizowany przede wszystkim przez sądy powszechne i inne alternatywne ciała rozpatrywania sporów na rynku finansowym, także przez Rzecznika Finansowego i rzeczników konsumentów) i zbiorowym (przez Prezesa UOKiK), nadzór makroostrożnościowy (realizowany przez Komitet Stabilności Finansowej — szerzej na temat KSF jako organu nadzoru makroostrożnościowego i zarządzania kryzysowego w systemie finansowym w Polsce Fedorowicz, 2019, s. 204–214).

Niemale znaczenie w tym zakresie ma wymiar sprawiedliwości, bo — jak się wydaje — to właśnie w sądach rozpatrujących spory indywidualnego konsumenta z instytucją finansową „realizuje się” sprawiedliwość, stosowanie i egzekwowanie prawa konsumenckiego, także w odniesieniu do przepisów przewidujących mechanizmy ochrony konsumenta usług finansowych. Jeśli tak nie będzie, to trudno mówić o stosowaniu i egzekwowaniu prawa ochrony konsumenta usług finansowych. W Polsce jest ogromna potrzeba takich właśnie sędziów, przedstawicieli zawodów prawniczych (radców prawnych, adwokatów) oraz instytucji wspomagających (organizacji konsumenckich, rzeczników konsumentów) — znających, rozumiejących cel i istotę ochrony konsumenta i przepisów wprowadzających jej mechanizmy, właściwie stosujących i egzekwujących prawo konsumenckie.

Poprawa sytuacji konsumenta na rynku usług finansowych wymaga dużego zaangażowania organów administracji publicznej, właściwych w tych kwestiach i kompetentnych w tych sprawach, do podjęcia odpowiednich działań i zastosowania środków prawnych w celu eliminowania niewłaściwych praktyk rynkowych instytucji finansowych.

Poza tym musi także dokonać się swego rodzaju „zmiana myślenia”, żeby nie powiedzieć „zmiana pokoleniowa” w szeroko rozumianym wymiarze sprawiedliwości, zwłaszcza w sądach powszechnych, w odniesieniu do sposobu widzenia relacji umownych konsumenta z instytucją finansową. W zakresie konsumenckich umów o usługi finansowe zasada swobody umów nie może być rozumiana w tradycyjny, czysto cywili-

styczny i dotychczasowy sposób, gdyż doznaje ona niemałych ograniczeń wynikających z regulacji prawnych przewidujących mechanizmy ochrony konsumenta usług finansowych.

W tym kontekście, przy przyjęciu koncepcji szczególnego i specjalnego podejścia do ochrony konsumenta usług finansowych, pomysł powołania „specjalnych sądów”, poza obecną strukturą sądownictwa czy w jej ramach, jako specjalnych wydziałów cywilnych do rozstrzygania tych spraw, nie wydaje się pozbawione sensu, a raczej skutkiem przyjętego założenia i wyrazem konsekwentnej jego realizacji.

Struktura instytucjonalnej ochrony konsumenta na rynku usług finansowych wymaga bowiem systemowego i kompleksowego ujęcia, co zapewnia także konieczne spojrzenie na ten rynek nie w sposób „odcinkowy” i fragmentaryczny, ale z szerszej perspektywy. Takie podejście pozwoli na właściwą ocenę i diagnozę aktualnej sytuacji na rynku finansowym i zachodzących na nim zjawisk, podejmowanie adekwatnych, nie-spóźnionych i skutecznych działań, nie wspominając o zapewnieniu instytucjonalnej współpracy między poszczególnymi elementami sieci bezpieczeństwa i ochrony konsumenta na rynku finansowym.

### **Potrzeba zinstytucjonalizowanej i sformalizowanej współpracy organów ochrony konsumenta na rynku usług finansowych**

Zapewnienie skutecznej ochrony konsumentom usług finansowych i przeciwdziałanie nadużyciom wobec nich i naruszaniu przepisów ochronnych (przepisów konsumenckiego prawa rynku finansowego lub prawa ochrony konsumenta usług finansowych) wymaga współdziałania, a nie konkutowania organów ochrony konsumenta na rynku finansowym. Powinny one tworzyć sieć — nie tylko bezpieczeństwa rynku finansowego (instytucji finansowych), ale szerzej: bezpieczeństwa i ochrony konsumenta na tym rynku. Poza tym poprawie sytuacji konsumentów na rynku usług finansowych sprzyjałaby instytucjonalizacja współpracy podmiotów publicznych zajmujących się szeroko pojętą ochroną konsumentów, co oznacza także konieczność włączenia organów wymiaru sprawiedliwości, a nawet innych ciał alternatywnego rozstrzygania sporów.

Wydaje się konieczne stworzenie nowego organu kolegiального — „ciała konsumenckiego” o nazwie Komitet Ochrony Konsumenta Usług Finansowych (KOKUF) lub Komitet Stabilności Konsumenta Usług Finansowych (KSKUF)<sup>14</sup>, na wzór Komitetu Stabilności Finansowej (funkcjonującego w kształcie nadanym przez ustawę z 5.08.2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym, Dz.U. z 2019 r. poz. 483 ze zm.), jako instytucjonalnej platformy (formy) współpracy organów zajmujących się ochroną konsumenta na rynku usług finansowych (wyłącznie lub także). Byłoby to forum wymiany myśli, problemów, zapewniające także kształtowanie i realizację spójnej polityki konsumenckiej w Polsce. Powołanie takiego ciała byłoby kolejną formą realizacji przyjętego założenia o konieczności szczególnego podejścia do problematyki

ochrony konsumenta na rynku usług finansowych. Należałoby także zastanowić się nad koniecznością stworzenia jeszcze innego ciała kolegialnego jako formy współpracy Komitetu Stabilności Finansowej z Komitetem Ochrony Konsumenta Usług Finansowych, w skład którego oprócz członków KSF (a więc KNF, MF, BFG i NBP) wchodziłyby organy i instytucje publiczne zajmujące się ochroną konsumenta na rynku usług finansowych, czyli Rzecznik Finansowy (lub przedstawiciel Biura Rzecznika Finansowego), Prezes UOKiK, Prezes (lub przedstawiciel) Stowarzyszenia Rzeczników Konsumentów, szefowie innych instytucji gwarancyjnych na rynku finansowym (tj. Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych), prezesi istniejących sądów polubownych właściwych w sprawach sporów instytucji finansowych z konsumentami, Prezes Sądu Najwyższego, Minister Sprawiedliwości, a nawet, z uwagi na zauważalną skalę nadużyć na rynku finansowym o charakterze kryminalnym — Szefowie Policji i Prokuratury Krajowej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Centralnego Biura Śledczego. Byłby to swoisty sztab ochrony rynku finansowego i konsumenta na tym rynku, forum wymiany informacji i wypracowywania rekomendacji, stanowisk odpowiednich działań w razie dostrzeżenia zagrożeń dla interesów konsumentów — a nade wszystko „mówienia jednym głosem”, wyrażania transparentnego przekazu dla podmiotów rynku finansowego, w tym pożądanym kierunków kształtowania ich praktyk rynkowych. Z pewnością pozwoliłoby to na przyspieszenie i lepszą koordynację działań takich instytucji oraz wymianę niezbędnych informacji, w tym także stanowiących tajemnice prawnie chronione, na podstawie odrębnych przepisów.

Chodzi mianowicie o to, by działania różnych organów i instytucji publicznych zajmujących się w takim czy innym wymiarze ochroną konsumenta na rynku finansowym, ale także ochroną rynku finansowego, jego stabilnego, bezpiecznego i prawidłowego funkcjonowania, były uregulowane i sformalizowane, a jednocześnie zsynchronizowane, uporządkowane, niefragmentaryczne (wyrwykowe) i przemyślane, nade wszystko — skuteczne, nieuchronne i niespóźnione. Adekwatne i niespóźnione działania ze strony organów państwa są w stanie przyczynić się do eliminacji nieprawidłowości powstałych na rynku finansowym oraz mogą pomóc w wypracowaniu rozwiązań sprzyjających ochronie interesu prawnego i majątkowego konsumenta w różnych wymiarach (indywidualnym, grupowym, zbiorowym, prywatnoprawnym i publicznoprawnym, materialnoprawnym i procesowym)

Przeciwdziałanie wszelkim przejawom nadużyć instytucji świadczących usługi finansowe wobec konsumentów wymaga egzekwowania prawa ochrony konsumenta usług finansowych oraz sprawowania efektywnego, kompleksowego, systemowego i holistycznego nadzoru nad instytucjami świadczącymi usługi finansowe (instytucjami finansowymi) oraz nad ich praktykami rynkowymi wobec konsumentów przez różne podmioty publiczne (Komisja Nadzoru Finansowego, Prezes UOKiK, Rzecznik Finansowy, ale także wymiar sprawiedliwości w indywidualnym wymiarze rozstrzygający spory na tle umów o usługi finansowe).

Niezwykle ważne w tym obszarze jest także prowadzenie przez same instytucje finansowe polityki zgodności z tym pra-

wem w ramach komórek compliance, które powinny funkcjonować w każdej instytucji w ramach systemu zarządzania ryzykiem braku zgodności, budowanie w ten sposób ład korporacyjny w każdej z nich, a przez to także ład konsumencki na całym rynku finansowym. Organy publiczne powinny jednak zachęcać w ramach dialogu i działań miękkich do budowania takiego ładu, niezależnie i z zachowaniem zawsze możliwości przymusowego jego egzekwowania za pomocą przyznaných środków o charakterze publicznoprawnym.

Niewątpliwie realizacja idei społecznie odpowiedzialnej instytucji finansowej wymaga współdziałania podmiotu rynku finansowego z konsumentem, z organami ochrony konsumenta na rynku finansowym oraz współdziałania, a nie konkutowania samych tych organów (instytucji) tworzących sieć ochrony konsumenta na rynku finansowym.

Trzeba włożyć w to wiele wysiłku różnych podmiotów i instytucji państwa, a nade wszystko konieczna jest ścisła współpraca organów, które powinny tworzyć spójną infrastrukturę ochrony konsumenta, będącą elementem systemu, bo tylko w taki sposób można zbudować pewien współistniejący ze sobą ład konsumencki i korporacyjny na rynku finansowym. Rywalizacja i konkurencja zamiast współpracy i pomocy powodują, że „gdzie dwóch się bije tam trzeci korzysta” — a tym trzecim są podmioty rynku finansowego, nie zawsze przestrzegające przepisów dotyczących ochrony konsumenta usług finansowych czy norm moralnych i etycznych (kodeksów dobrych praktyk), nawet tych, do których stosowania się dobrowolnie zobowiązały.

## Podsumowanie i wnioski

Przywracanie właściwego ładu na rynku finansowym, będącego warunkiem jego prawidłowego funkcjonowania i rozwoju w odniesieniu do relacji instytucji finansowej z klientem, zwłaszcza konsumentem, jest i powinno być dużym wyzwaniem, jednocześnie ogromną potrzebą i troską nie tylko szeroko rozumianej administracji publicznej, ale także równie szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości oraz samych instytucji finansowych (podmiotów rynku finansowego).

Bez wątpienia na problem bezpieczeństwa rynku finansowego, zwłaszcza po kryzysie i w świetle ujawnionych niekorzystnych dla konsumentów zjawisk stanowiących różnego typu nadużycia i nieprawidłowości, nie można patrzeć jedynie z dotychczasowej perspektywy jako bezpieczeństwa i stabilnego funkcjonowania instytucji finansowych. Nie można bowiem zapominać o konsumencie i jego bezpieczeństwie na rynku finansowym jako istotnym jego uczestniku. Nadużycia i nieprawidłowości, które wystąpiły na masową skalę, będące przejawem niewłaściwych praktyk rynkowych w relacjach z konsumentami, bez wątpienia powodują poważne zachwianie poczucia bezpieczeństwa konsumenta na rynku finansowym i to w wymiarze indywidualnym, grupowym, zbiorowym, a nawet — powszechnym. Jednocześnie może się przejawem pewnych luk i niedociągnięć w skutecznej jego ochronie. Stąd też na sieć bezpieczeństwa rynku finansowego, podobnie zresztą jak na cały rynek finansowy, należałoby spojrzeć

w sposób systemowy i kompleksowy, a ona sama musi ulec zmianie. Po pierwsze składać powinna się z instytucji tworzących dotychczasową infrastrukturę sieci bezpieczeństwa finansowego zapewniającą bezpieczeństwo instytucji finansowych. Po drugie — konieczne jest włączanie w nią instytucji zajmujących się ochroną konsumenta stanowiących sieć bezpieczeństwa konsumenta na rynku finansowym. Po trzecie wreszcie — konieczna jest także zinstytucjonalizowana i sformalizowana współpraca między nimi.

Uwzględniając potrzebę, a nawet konieczność systemowego i kompleksowego spojrzenia na rynek finansowy oraz zapewnienia sformalizowanej i zinstytucjonalizowanej współpracy podmiotów publicznych zajmujących się ochroną rynku finansowego, a także (lub tylko) ochroną konsumenta usług finansowych, obecna struktura instytucjonalna ochrony konsumenta na rynku finansowym i sieci bezpieczeństwa finansowego będąca w istocie siecią stabilności finansowej instytucji finansowych, musi ulec zmianie w kierunku budowy sieci ochrony rynku finansowego i konsumenta usług finansowych.

Dodatkowo, wychodząc naprzeciw konieczności współpracy podmiotów publicznych z instytucjami zrzeszającymi instytucje finansowe i reprezentującymi ich interesy w relacjach z państwem, w imię zapewnienia dialogu, kształtowania ładu korporacyjnego i dyscypliny rynkowej na rynku finansowym, można byłoby także zapewnić ich uczestnictwo w tym ciele kolegialnym.

Struktura ta powinna zatem przybrać kształt piramidy, w ramach której wyodrębnione będą trzy poziomy (trójpoziomowa struktura instytucjonalnej ochrony rynku finansowego i konsumenta usług finansowych lub trójpoziomowa sieć bezpieczeństwa rynku finansowego). Niezależnie od funkcjonowania różnych podmiotów o podobnym lub różniącym się zakresie zadań i kompetencji, prawnych form i możliwości podejmowania działań w zakresie ochrony konsumenta na rynku usług finansowych i zapewnienia bezpiecznego i stabilnego funkcjonowania rynku finansowego, na najniższym poziomie (na dole tej piramidy), należałoby zapewnić drugi (w środku) stanowiący perspektywę makro i zapewniający sformalizowaną formę współpracy podmiotów tworzących poziom pierwszy. Poza tym — trzeci poziom tej piramidy (na jej szczycie) zapewniałby współpracę podmiotów poziomu drugiego i stanowiłby spojrzenie na rynek finansowy, instytucje finansowe i ich praktyki rynkowe wobec konsumentów z perspektywy „super makro”. Drugi poziom, który wydaje się już

realizowany (ale jedynie częściowo), wyraża się w powołaniu Komitetu Stabilności Finansowej jako organu nadzoru makroostrożnościowego i zarządzania kryzysowego w systemie finansowym w Polsce. Brakuje jednak podobnego „ciała zrzeszającego” istniejące organy i instytucje ochrony konsumenta (jak zaproponowano — Komitetu Ochrony Konsumenta Usług Finansowych czy Komitetu Stabilności Konsumenta Usług Finansowych), zapewniającego współpracę, uporządkowane i systemowe działania w obszarze ochrony konsumenta, na etapie wdrażania regulowanych przez prawo mechanizmów ochrony w zakresie stosowania prawa i jego egzekwowania. Niezależnie od tego, jako trzeci poziom tej struktury, zapewniający formalną i instytucjonalną współpracę między podmiotami drugiego poziomu, miałby funkcjonować Komitet Stabilności i Bezpieczeństwa Rynku Finansowego (KSIBRF), gdzie byłaby przestrzeń na systemowe spojrzenie na rynek finansowy nie tylko z perspektywy funkcjonowania instytucji finansowych (ich gospodarek finansowych i wymogów kapitałowych), zwłaszcza tych o strategicznym (systemowym) znaczeniu, ale także z perspektywy konsumenta i praktyk rynkowych instytucji finansowych stosowanych wobec nich.

Zaproponowana w niniejszym opracowaniu koncepcja budowy nowej systemowej i specjalistycznej infrastruktury ochrony rynku finansowego i konsumenta usług finansowych jest wyrazem całościowego i holistycznego spojrzenia na rynek, z różnych perspektyw i punktów widzenia. Może pozwalać na kształtowanie „strategii ochrony rynku finansowego”, a potem jej realizację w sposób przemyślany, uporządkowany i całościowy, nie zaś odcinkowy i fragmentaryczny, zapewniając współpracę, a nie „rywalizację”. Zakłada także szerokie podejście do nadzoru nad rynkiem finansowym w płaszczyznach mikro i makro zarówno nad instytucjami finansowymi, jak i ich praktykami rynkowymi wobec konsumentów. Nade wszystko wydaje się ona konieczna wobec ujawnionych w rzeczywistości pokryzysowej nieprawidłowości na rynku finansowym oraz luk w stosowaniu, interpretowaniu i egzekwowaniu prawa ochrony konsumenta usług finansowych. Wypada mieć nadzieję, że pozwoli ona także na kształtowanie dyscypliny i kultury rynkowej w relacjach z klientami w atmosferze dialogu i współpracy wszystkich uczestników rynku finansowego, przy znaczącym udziale instytucji ochrony konsumenta usług finansowych, mówiących jednym głosem wobec podmiotów rynku finansowego (instytucji finansowych).

<sup>1</sup> Dla przykładu można tu wskazać akty prawa unijnego: dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE z 4.02.2014 r. w sprawie konsumenckich umów o kredyty związanych z nieruchomością mieszkalnymi i zmieniająca dyrektywę 2008/48/WE i 2013/36/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz.Urz. UE L 60, s. 34, ze zm.); dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/97 z 20.01.2016 r. w sprawie dystrybucji ubezpieczeń (Dz.Urz. UE L 26, s. 19, ze zm.); dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z 15.05.2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniającą dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (Dz.Urz. UE L 173, s. 349, ze zm.); dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z 25.11.2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego (Dz.Urz. UE L 337, s. 35).

<sup>2</sup> Odpowiednio chodzi o: ustawę z 23.03.2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami (Dz.U. poz. 819 ze zm.); ustawę z 15.12.2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń (Dz.U. z 2019 r. poz. 1881 ze zm.); ustawę z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 2286 ze zm.); ustawę z 19.08.2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. z 2019 r. poz. 659 ze zm.).

<sup>3</sup> Są to ustawy regulujące zasady prowadzenia działalności przez poszczególne rodzaje instytucji finansowych oraz określające dozwolony i przypisany im katalog usług finansowych. Są to m.in.: ustawa z 29.08.1997 r. — Prawo bankowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 2187 ze zm.); ustawa o obrocie instrumentami finansowymi, ustawa o usługach płatniczych; ustawa z 11.09.2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. z 2019 r. poz. 381 ze zm.).

<sup>4</sup> Są to ustawy regulujące także lub tylko ochronę konsumenta usług finansowych, m.in.:

ustawa z 12.05.2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz.U. z 2019 r. poz. 1083 ze zm.), ustawa o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami, ustawa z 23.10.2014 r. o odwróconym kredycie hipotecznym (Dz.U. z 2016 r. poz. 786), ustawa z 30.05.2014 r. o prawach konsumenta (Dz.U. z 2019 r. poz. 134 ze zm.) w odniesieniu do umów o usługi finansowe świadczone na odległość.

<sup>5</sup> Zostały one wyartykułowane w odniesieniu do rynku kapitałowego przez uczestników Sesji I pt. Profesjonalizacja przez specjalizację — czy polskiemu rynkowi kapitałowemu potrzebny jest wyspecjalizowany sąd? Jeśli tak, to jaki?, czy sporów na tle tzw. kredytów frankowych (referat Wanesy Choptiany) podczas III Kongresu Regulacji Rynków Finansowych — FINREG 2019, który odbył się w Warszawie w dniach 17–18.10.2019 r.

<sup>6</sup> Nabiera to szczególnego znaczenia w kontekście wprowadzenia od 17.04.2016 r., w wyniku nowelizacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 5.08.2015 r. (Dz.U. poz. 184), nowej zakazanej praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów polegającej na świadczeniu przez instytucje finansowe usług nieodpowiednich i nieadekwatnych do potrzeb konsumentów, zwanej missellingiem usług finansowych.

<sup>7</sup> O czym także świadczy najnowszy program: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Plan działania w sprawie detalicznych usług finansowych: szersza oferta i lepsze produkty z 23.03.2017 r., Załącznik 1, COM (2017) 0139 final. Szerzej: Cyman, 2017, s. 350–368.

<sup>8</sup> W odniesieniu do detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych oraz sekurytyzacji.

<sup>9</sup> Chodzi tu o ustawę z 29.09.2017 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. z 2017, poz. 2102), ustawę z 9.11.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz.U. z 2018 r. poz. 2243; ze zm.); ustawę z 15.03.2019 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 875.).

<sup>10</sup> Ustawa z 21.07.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (tj.: Dz.U. z 2019, poz. 298 ze zm.).

<sup>11</sup> Od 15.12.2018 r. Prezes UOKiK jest członkiem Komisji Nadzoru Finansowego, na podstawie ustawy z 9.11.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz.U. z 2018 r. poz. 2243; ze zm.). Szerzej na ten temat konieczności rozszerzenia składu osobowego KNF i powołania nowego organu nadzoru — „nowej” KNF zob. Torończak, 2019, s. 535.

<sup>12</sup> Słusznie podnosi się w literaturze zasadność włączenia w prace Komitetu Stabilności Finansowej (organu nadzoru makroostrożnościowego w Polsce) Rzecznika Finansowego — Jurkowska-Zeidler, 2017c, s. 363 i n.

<sup>13</sup> Szerzej na temat tych działań możliwych i rzeczywiście podejmowanych zob.: Fedorowicz, 2017b, s. 127–145. Jak wskazuje autorka, w rozporządzeniach powołujących unijne organy nadzoru nad rynkiem finansowym unormowano również podstawy prawne działania unijnych organów nadzoru odnoszące się do ochrony konsumenta, z których „zrekonstruować” można normatywne elementy stanowiące podstawę do pośrednich (wyjątkowo bezpośrednich) działań ochronnych i ostrzegawczych, które mogą mieć znaczenie dla konsumenta rynku usług finansowych.

<sup>14</sup> Do rozważenia byłaby kwestia, czy uwzględniając obecną tendencję do rozszerzania zakresu podmiotowego ochrony na rynku usług finansowych, nie rozszerzyć także właściwości tego ciała do klienta, a nie tylko konsumenta.

## Bibliografia

- Alińska, A., Wasiak, K. (2014). Czy stabilność systemu finansowego można uznać za dobro publiczne? *Studia Ekonomiczne*, (198), 13–34.
- Cyman, D. (2017). Ochrona konsumenta na rynku usług finansowych Unii Europejskiej. W: A. Drwillo, A. Jurkowska-Zeidler (red.), *System prawnofinansowy Unii Europejskiej* (350–368). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Doradcy Komitet Naukowy przy Rzeczniku Finansowym. (2019). Raport. Nieprawidłowości na rynku finansowym a ochrona konsumenta. Warszawa: Rzecznik Finansowy, [https://rf.gov.pl/pdf/DKN\\_Raport\\_nieprawidlowosci\\_wrzesien2019.pdf](https://rf.gov.pl/pdf/DKN_Raport_nieprawidlowosci_wrzesien2019.pdf). <https://doi.org/10.25167/osap.1149>.
- Fedorowicz, M. (2017a). O normatywnym pojęciu stabilności finansowej na rynku finansowym Unii Europejskiej w nowej architekturze nadzorczej. *Studia Europejskie*, (4), 73–94.
- Fedorowicz, M., (2017b). Ochrona konsumenta w kontekście działań unijnych organów nadzoru nad rynkiem finansowym W: J. Monkiewicz, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), *Ochrona konsumenta na polskim i międzynarodowym rynku finansowym* (127–145). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Fedorowicz, M. (2017c). Postanowienia ustawy z 23.03.2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami oraz rekomendacji S Komisji Nadzoru Finansowego a zapobieganie kryzysom bankowości hipotecznej. *Studia Prawa Publicznego*, 20(4), 9–31.
- Fedorowicz, M. (2019). *Nadzór makroostrożnościowy w Polsce*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM. <https://doi.org/10.14746/spp.2017.4.20.1>.
- Frączek, B., Mitrega-Niestrój, K. (2015). Regulacyjno-instytucjonalne ramy ochrony konsumentów na rynku usług finansowych — wybrane doświadczenia międzynarodowe. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, (2), 5–15. <https://doi.org/10.15678/znuek.2015.0938.0201>.
- Frączak P. (2015). Umowy bankowe a stabilność finansowa, *Bezpieczny Bank*, (4), 67–94.
- Gemzik-Selwach, A. (2017). Charakterystyka klientów instytucji pożyczkowych oraz determinanty wyboru przez nich oferty. W: A. Gemzik-Selwach (red.), *Klienci instytucji pożyczkowych i ich ochrona* (63–82). Warszawa: CeDeWu.
- Helios, J. (2013). Publicyzacja prawa prywatnego. Prywatyzacja prawa publicznego w kontekście rozważań nad prawem europejskim. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przeglad Prawa i Administracji*, (92), 11–36.
- Jurkowska-Zeidler, A. (2016). Konsekwencje zmian w systemie ochrony konsumenta usług finansowych. *Gdańskie Studia Prawnicze*, 36(2), 193–209.
- Jurkowska-Zeidler, A. (2017a). Rola państwa w rozwiązywaniu kolizji interesów na rynku usług finansowych. *Gdańskie Studia Prawnicze*, 37(1), 187–201.
- Jurkowska-Zeidler, A. (2017b). Rzecznik Finansowy: Nowa instytucja ochrony klienta na rynku usług finansowych. *Gdańskie Studia Prawnicze*, 38(2), s. 351–366.
- Jurkowska-Zeidler, A., Olszak, M. (red.). (2016). Prawo rynku finansowego. *Doktryna, instytucje, praktyka*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Lewicka-Strzałecka, A. (2018). *Moralność finansowa Polaków. Raport z badań 2017*, <http://www.kpf.pl/pliki/raporty/moralnosc-finansowa-Polakow-raport-2017.pdf> (27.07.2018). <https://doi.org/10.18778/1899-2226.22.2.03>.
- Mączyńska, E., Pysz, P. (2016). Społeczna gospodarka rynkowa i jej współczesne znaczenie. *Biuletyn PTE*, 73(2), 16–22.
- Monkiewicz, J., Monkiewicz, M. (2019). W poszukiwaniu nowego paradygmatu ochrony konsumentów na rynkach finansowych. W: J. Monkiewicz, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), *Ochrona konsumenta na polskim i międzynarodowym rynku finansowym* (33–51). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Monkiewicz, J., Rutkowska-Tomaszewska, E. (2019). Wstęp. W: J. Monkiewicz, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), *Ochrona konsumenta na polskim i międzynarodowym rynku finansowym* (21–32). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Nieborak, T. (2016). *Tworzenie i stosowanie prawa rynku finansowego a proces ekonomizacji prawa*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2018.80.1.28>.
- Nieborak, T., (2017). Rynek finansowy jako dobro wspólne. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, (3), 161–174.
- Nieborak, T. (2019). Konsument a rynek finansowy w świetle koncepcji Business and Human Rights. W: J. Monkiewicz, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), *Ochrona konsumenta na polskim i międzynarodowym rynku finansowym* (72–85). Warszawa: Wolters Kluwer.

- Pachuca-Smulska B. (2018). Nowy „paradygmat” ochrony konsumenta na rynku finansowym w świetle zmian regulacyjnych i instytucjonalnych po kryzysie finansowym 2007–2009. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, (4), 107–126. <https://doi.org/10.26485/spe/2018/109/7>.
- Rutkowska-Tomaszewska, E. (2011). Nadzór nad rynkiem finansowym a nieuczciwe praktyki rynkowe banków wobec konsumentów: zakres, potrzeba i możliwości podejmowanych działań. W: E. Fojcik-Mastalska, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), *Nadzór nad rynkiem finansowym: aktualne tendencje i problemy dyskusyjne* (97–112). Wrocław: Uniwersytet Wrocławski.
- Rutkowska-Tomaszewska E. (2013). *Ochrona prawna klienta na rynku usług bankowych* (30). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Rutkowska-Tomaszewska, E. (2014a). Ewolucja zadań Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie ochrony klienta usług finansowych w świetle ostatnich zmian legislacyjnych. W: Z. Ofiarski (red.), *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym: ocena dokonań i wnioski na przyszłość* (829–839). Szczecin: Uniwersytet Szczeciński.
- Rutkowska-Tomaszewska, E. (2014b). Kryzys na rynku finansowym a problem odpowiedzialnego udzielania kredytów konsumenckich. W: W. Miemiec, K. Sawicka (red.), *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego* (667–679). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Rutkowska-Tomaszewska, E. (2015). Ochrona konsumenta w zakresie umów dotyczących usług finansowych na odległość w ustawie o prawach konsumenta legislacyjnych. W: D. Karczewska, M. Namysłowska, T. Skoczny (red.), *Ustawa o prawach konsumenta* (229–250). Warszawa: C.H. Beck.
- Rutkowska-Tomaszewska, E. (2016). Usługi finansowe — dobrodziejstwo i (czy) zagrożenie dla konsumentów? Czy ochrona konsumenta usług finansowych jest obecnie efektywna i wystarczająca? W: M. Jagielska, E. Sługocka-Krupa, K. Podgórski (red.), *Ochrona konsumenta na rynku usług* (28–47). Warszawa: C.H. Beck.
- Rutkowska-Tomaszewska, E. (2018). Zaufanie do rynku finansowego i instytucji finansowych jako przedmiot ochrony prawnej (Kilka uwag na tle nadużyć instytucji finansowych wobec klientów). *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, 19(9, cz. 2), 15–28.
- Rutkowska-Tomaszewska, E., Paleczna, M. (2018). Idea odpowiedzialnego kredytowania na rynku niebankowych kredytów konsumenckich w Polsce. internetowy *Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, (6), 38–52. <https://doi.org/10.7172/ikar>.
- Tereszkiewicz, P. (2015). *Obowiązki informacyjne w umowach o usługi finansowe. Studium instrumentów ochronnym w prawie prywatnym i prawie unijnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Torończak M. (2019). Kilka uwag na temat nowej konstrukcji nadzoru nad rynkiem finansowym. *Monitor Prawniczy*, (10), 535.
- Wasiak, K. (2014). Czy stabilność systemu finansowego można uznać za dobro publiczne?, *Studia Ekonomiczne*, (198), 13–34.
- Wasiłik, K. (2014). Trendy w zachowaniach współczesnych konsumentów — konsumpcjonizm a konsumpcja zrównoważona. *Konsumpcja i Rozwój*, 6(1), 66–74.
- Wilkin, J. (2015). Ekonomia wolności i ekonomia zniewolenia. Kiedy ekonomia sprzyja poszerzaniu ludzkiej wolności, a kiedy ją ogranicza? W: E. Mączyńska (red.), *Modele ustroju społeczno-gospodarczego. Kontrowersje i dylematy* (19–29). Warszawa: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne.
- Wolska, G. (2018). Społeczna odpowiedzialność biznesu. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, (1), 301–310. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2018.80.1.23>.
- Zaleśkiewicz, T. (2013). *Psychologia ekonomiczna*. Warszawa: PWN.
- Zieliński, A. (2006). Cywilnoprawne aspekty godzenia interesu indywidualnego z interesem publicznym. W: M. Wyrzykowski (red.), *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa* (99–112). Warszawa: Liber.



## PWE poleca

Każda organizacja funkcjonująca w globalnej gospodarce jest zmuszona nieustannie podejmować wyzwania dotyczące m.in. wdrożeń nowych produktów i procesów, aby móc utrzymać się w konkurencyjnym i ciągle zmieniającym się otoczeniu. Powszechną praktyką staje się więc powoływanie w przedsiębiorstwach jednostek organizacyjnych zarówno planujących, organizujących, jak i nadzorujących realizowane przedsięwzięcia.

Do zadań biura zarządzania projektami (Project Management Office – PMO) należą: wspieranie i realizowanie planów strategicznych przedsiębiorstwa; utrzymanie kapitału intelektualnego; planowanie i nadzór nad wykorzystaniem zasobów; koordynacja i centralizacja podległych projektów; zarządzanie środowiskiem projektowym, w tym planowanie, standaryzacja i synchronizacja, szkolenia, kontrola; doskonalenie praktyk i rezultatów zarządzania projektami; likwidacja lub łagodzenie problemów; raportowanie projektów do wyższego szczebla zarządzania.

Biuro zarządzania projektami (PMO) to publikacja wypełniająca dotychczasową lukę na polskim rynku wydawniczym. Autor przedstawia aktualny stan wiedzy i najnowsze wyniki badań w zakresie PMO. Znakomitym uzupełnieniem podjętej tematyki są zagadnienia portfela projektów, zarządzania wiedzą projektową oraz dojrzałości biur zarządzania projektami.

Księgarnia internetowa [www.pwe.com.pl](http://www.pwe.com.pl)